



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
FACULDADE DE DIREITO
Núcleo de Monografias

57

Curitiba, 29 de setembro de 2006.

Ilmo. Senhor Professor
Dr. IVAN GUÉRIOS CURI
Coordenador do Núcleo de Monografia
Faculdade de Direito - UFPR

Prezado Professor,

Em conformidade com o Memorando nº 01/2006 exarado por este Núcleo, serve-se o presente para entregar cópia da versão final da monografia de conclusão de curso – impressa e digitalizada – elaborada por IRAN ANTONIO BRESSAN, GRR20001762, sob orientação do professor LUIZ MARLO DE BARROS SILVA.

Aproveita-se, ainda, para frisar – consoante ata da reunião departamental em anexo – que a banca restou marcada para 25 de outubro de 2006, às 11:00 hs, e será composta pelos seguintes professores: Prof. LUIZ MARLO DE BARROS SILVA (orientador), Prof. ABILI LÁZARO CASTRO DE LIMA (titular), Prof. MANOEL EDUARDO ALVES DE CAMARGO E GOMES (titular), e Prof. ELISEU DE MORAES CORRÊA (suplente).

Sem mais,


IRAN ANTONIO BRESSAN
GRR20001762


LUIZ MARLO DE BARROS SILVA
Professor Orientador

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO**

PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**CURITIBA
2006**

IRAN ANTONIO BRESSAN

PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**Monografia apresentada como requisito
parcial à obtenção do grau de Bacharel
em Direito, pelo Setor de Ciência
Jurídicas da Universidade Federal do
Paraná.**

Orientador: Luiz Marlo de Barros Silva

**CURITIBA
2006**

AGRADECIMENTO:

Ao Professor Orientador Luiz Marlo de Barros Silva, pela revisão e sugestões apresentadas ao presente estudo, e pela amizade no decorrer do estágio no Escritório Modelo de Práticas Jurídicas da UFPR.

RESUMO

O presente trabalho objetiva analisar o real estágio da participação popular na Administração Pública, mediante um tratado sobre a eficácia dos institutos participacionistas existentes na Constituição Federal, a nominada “Constituição Cidadã”. Como forma de delimitar o tema, focamos com maior ênfase os Conselhos Sociais, considerados um dos mais importantes instrumentos de representação e participação da sociedade civil no Estado. O estudo sobre o funcionamento dos Conselhos revela sua ineficácia como canal de atendimento às demandas sociais, a exemplo dos demais institutos formais de participação social. Ausentes os mecanismos para o exercício da participação direta na execução das políticas públicas, recorre-se aos canais informais para as reivindicações sociais, fato que reflete a apatia política, que se comprova nas pesquisas de opinião. Quantos de nós já exerceu uma forma de participação política diferente do sufrágio universal? E quantos votariam se não fosse o voto obrigatório? Admitida a apatia política como regra entre os atores sociais, procederemos a um estudo sobre suas possíveis causas: Podem estar no modelo de estado capitalista que privilegia demandas de mercado em detrimento das demandas sociais. Podem ser fruto da pós-modernidade e da globalização, que diminui o poder de decisão do Estado e induz o cidadão aos interesses individualistas. Podem ter origem no desconhecimento técnico ou formal do cidadão sobre a burocracia do Estado. Podem residir, ainda, na dificuldade em se determinar o que seja bem comum, ou no desafio em se superar a forma de democracia representativa, rumo à desejada democracia participativa.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	01
2. EVIDÊNCIAS DO DESINTERESSE NA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA.....	04
2.1 PESQUISAS DE OPINIÃO PÚBLICA.....	04
2.2 CONCEITO DE APATIA POLÍTICA.....	05
2.3 PREFERÊNCIA DO CIDADÃO POR MANIFESTAÇÕES INFORMAIS.....	06
3. DISPOSITIVOS LEGAIS SOBRE PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	08
3.1 CONSTITUIÇÃO FEDERAL E PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	08
3.2 LEIS INFRACONSTITUCIONAIS E PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	11
4. RETRATO ATUAL DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO BRASIL.....	12
4.1 CRÍTICA A PARTIR DA ATUAÇÃO DOS CONSELHOS SOCIAIS.....	12
4.2 OPINIÕES CRÍTICAS SOBRE OS INSTITUTOS PARTICIPACIONISTAS.....	20
4.3 MITOS SOBRE PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	26
5. TRATADO TEÓRICO SOBRE AS POSSÍVEIS CAUSAS DA INEFICÁCIA DOS INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	32
5.1 CRISE DO ESTADO CAPITALISTA.....	32
5.2 POS-MODERNISMO, INDIVIDUALISMO E APATIA POLÍTICA.....	37
5.3 DEMOCRACIA – NADA ALÉM DE UM MÉTODO.....	39
5.4 É POSSÍVEL A SUPERAÇÃO DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA?.....	42
5.5 DESAFIO DO ESTADO MODERNO – COMO TRABALHAR COM A RAZÃO ARGUMENTATIVA E COM O CONSENSO.....	45
6. CAMINHOS PARA MAIOR EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO POPULAR..	48
7. CONSIDERAÇÃO FINAIS.....	52
8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	55

1. INTRODUÇÃO

A proposta deste trabalho é abordar de uma forma crítica o instituto da participação popular na administração pública, e sua efetividade como instrumento de definição e execução das políticas públicas. Observa-se nos tratados doutrinários sobre o tema da participação popular e do controle social das políticas governamentais um forte conteúdo idealista e dissociado da realidade.

Primeiramente, trataremos de evidenciar a existência de um processo de apatia política disseminado na sociedade civil. Apesar de a cidadania ter sido erigida como fundamento da República Federativa do Brasil e ser o grande fator de legitimação popular, a avaliação dos institutos de participação social deixa transparecer a ineficácia dos institutos para participação social insculpidos na Constituição Federal, que qualifica o Estado Democrático de Direito e prevê mecanismos de participação ativa

O contexto político atual é farto em exemplos de como a sociedade civil prefere reivindicar suas demandas por meio de canais informais, como greves, passeatas, ocupações de prédios públicos, ao invés de utilizar-se dos institutos formais criados pelo Estado. Admitida esta realidade que tende para a apatia política, buscaremos analisar as razões para a sub-utilização dos canais formais presentes na chamada “Constituição Cidadã”.

Faremos uma abordagem sobre os Conselhos Sociais, que muitas vezes são conceituados como exemplos de institutos efetivos de participação popular. Porém, um estudo sobre a atuação dos Conselhos revela um reduzido nível de participação da sociedade civil, bem como a falta de qualificação dos conselheiros em órgãos de composição colegiada e a ausência de mecanismos legais adequados para um efetivo controle social.

Dessa forma, buscaremos analisar as possíveis causas para a apatia verificada na sociedade civil, quando se trata de participar na definição e execução das políticas públicas. O que leva a população a preferir manifestações informais tais como invasão de fazendas ou imóveis urbanos ao invés de reivindicar os direitos à moradia ou à terra por meio de canais institucionalmente criados?

Por que a sociedade prefere ocupar prédios públicos e promover quebra-quebras ao invés de participar de audiências públicas, de conselhos, de fóruns ou outros mecanismos de participação popular? A razão está na ineficácia dos instrumentos existentes, na sociedade civil, ou nos próprios governantes?

Como referência para o estudo sobre as causas do baixo grau de adesão da sociedade civil, em dividir com o Estado, a tarefa de formulação e execução das políticas públicas, abordaremos os seguintes aspectos:

Com base nas reflexões de Claus Offe, mostraremos os impactos causados pelo modelo de Estado capitalista, que diante da crise, privilegia demandas de mercado em detrimento de demandas sociais.

Faremos referências à pós-modernidade e à globalização, que fazem com que o Estado não detenha mais o poder central, fato que influirá na autodeterminação dos grupos particulares, causando uma apatia política.

Trataremos do tema da democracia com base nas idéias propostas por Schumpeter, que questiona a capacidade do cidadão comum em atuar sobre decisões políticas, fato que reduz a democracia a um simples método.

Citaremos Bobbio, que vê dificuldades práticas em se substituir a democracia representativa pela democracia participativa, diante dos obstáculos em se definir o que seja interesse coletivo e de como se trabalhar com o consenso.

Faremos uma incursão sobre as reflexões de Habermas, que nos fala de uma dimensão argumentativa no interior da relação Estado-sociedade, onde o importante é que o indivíduo expresse suas opiniões em um processo de debate e argumentação. Dessa forma, o processo político seria um fim em si mesmo.

Um estudo sobre as audiências públicas, sobre o funcionamento dos Conselhos Sociais e sobre o orçamento participativo, demonstra que os mecanismos existentes em nosso ordenamento jurídico não passam de tímidas alusões à possibilidade de participação direta da população nas decisões políticas. Os discursos em favor de uma superação dialética da tradicional forma de condução das políticas públicas via representantes eleitos, não têm resultado em alterações sensíveis rumo a uma democracia participativa.

A Assembléia Nacional Constituinte de 1988 expressou a convergência do ideal social-democrata, que foi absorvido pela esquerda política brasileira, com propostas em torno da adequação do Estado brasileiro ao quadro político que emergiu do longo processo de desmonte da ditadura militar. A esquerda defendeu um Estado formulador de políticas públicas mais abrangentes e inclusivas, com a incorporação de grupos organizados, como forma de tornar público o processo decisório.

Embora a nível teórico tenha havido um fortalecimento da cidadania ativa na Constituição de 1988, com novas possibilidades de participação popular direta, torna-se necessário o fortalecimento dos instrumentos jurídicos que tornam efetivos os direitos, uma vez que o exercício da cidadania exige instituições permanentes como espaços sociais de lutas e de mediação de consensos.

Ressente-se da falta de instrumentos para o aperfeiçoamento da democracia participativa, como uma forma de aprendizado para a convivência dos sujeitos sociais concretos, que demandam políticas sociais voltadas à diminuição das desigualdades econômicas e culturais. Ademais, os poucos institutos de exercício direto da cidadania, a exemplo do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular, previstos na chamada “constituição cidadã”, quase não são utilizados.

Não há indicação de que foi incorporada em nossa cultura uma adesão dos cidadãos às práticas de participação popular. Da mesma forma não se vislumbra a criação de institutos que funcionem como canais democráticos de participação, aptos a interferirem no mecanismo da gestão pública, e na esfera da discricionariedade administrativa.

Neste contexto, o que se pretende é abordar as possíveis razões das dificuldades para a implantação de uma democracia participativa. Esta não se concretiza mediante instrumentos de participação de eficácia apenas simbólica, que se prestam ao uso demagógico do direito pelo legislador e pelo administrador, cumprindo um papel meramente ideológico, porém distantes das necessidades concretas da sociedade civil.

2. EVIDÊNCIAS DO DESINTERESSE NA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

2.1 PESQUISAS DE OPINIÃO PÚBLICA

Pesquisa recente, coordenada por Guillermo O'Donnell, financiada pelo PNUD e intitulada "A Democracia na América Latina", envolvendo 18 países latino-americanos, é reveladora sobre o grau de interesse da sociedade civil em participar das decisões sobre as políticas públicas na forma de democracia direta¹. Para 56,3% dos entrevistados, o desenvolvimento econômico é mais importante que a democracia e 54,7% disseram que apoiariam um governo autoritário se este resolvesse problemas econômicos. Este traço cultural de baixa orientação para consolidação de valores políticos sustenta uma ação governamental pragmática e explica o baixo grau de envolvimento popular nas instâncias de governamentais.

Outra importante pesquisa revela traços significativos sobre o relacionamento dos jovens brasileiros com a "política". Em 2003, a pesquisa de opinião realizada pelo IBOPE, encomendada pelo Observatório da Educação da ONG Ação Educativa, procurou conhecer a participação dos cidadãos brasileiros nas instâncias e mecanismos de elaboração, monitoramento e avaliação de políticas públicas. Chamou a atenção o fato de a maioria dos entrevistados (56%) não desejar participar das práticas capazes de influenciar nas políticas públicas. Daqueles que desejam participar, destacaram-se os jovens mais escolarizados e as pessoas de maior renda. Um número expressivo de pessoas revelou desmotivação em participar por falta de informação (35%); neste grupo destacam-se os mais jovens, entre 16 e 24 anos, os menos escolarizados e os de menor renda. A maioria dos entrevistados demonstrou desconhecimento a respeito dos mecanismos de participação popular ou democracia participativa. Para a minoria informada, as práticas mais citadas foram: conselhos de educação, audiências públicas e orçamento participativo².

¹ PNUD (2004): *Democracia en América Latina*: Disponível em <<http://www.pnud.org.br>> Acesso em 18.03.2006.

² ONG Ação Educativa, Jovens brasileiros, participações e políticas. Internet <nsae.acaoeducativa.org.br>, Acesso em 25.03.2006

2.2 CONCEITO DE APATIA POLÍTICA

DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO conceitua o desinteresse do cidadão na participação popular, apresentando uma classificação com três níveis distintos: a apatia política, a abulia política e a acracia política. Em seus tratados, Diogo de Figueiredo questiona a efetividade dos mecanismos de ações constitucionais e instrumentos de participação formal, diante de situações de baixo grau de escolarização da população e da distância dos centros de decisão.³

A seu ver, a apatia política, está ligada à falta de estímulo para a ação cidadã, em razão da falta de informação sobre os direitos e deveres dos cidadãos; ausência de vias de comunicação direta realmente ágeis do cidadão em face do aparato do Estado; não respostas diante de solicitações; falta de tradição participativa e excessiva demora na resposta de solicitações ou críticas.

A abulia política no seu conceito é o não querer participar da ação cidadã, e tem como causa o ceticismo quanto a manifestação do cidadão efetivamente ser levada em consideração pela administração pública, bem como pela falta de reconhecimento e estima coletiva para atividades de participação cidadã.

Finalmente, Diogo de Figueiredo refere-se à acracia política, que é o “não poder participar da ação cidadã”, que está relacionada ao baixo grau de escolarização dos requerentes; ao rigor do formalismo administrativo e a ausência da prática de conversão de solicitações orais em solicitações formalizadas; ao desconhecimento sobre os direitos e deveres das partes nos processos administrativos e judiciais; à complexidade e prolixidade excessiva das normas administrativas.

³ MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. *Direito da Participação Política*. Rio de Janeiro, Renovar, 1992.

2.3 PREFERÊNCIA DO CIDADÃO POR MANIFESTAÇÕES INFORMAIS

Não motivada a participar utilizando-se dos instrumentos de participação formalmente instituídos, a sociedade civil manifesta-se por outras formas, não institucionalizadas. Como exemplo evidente da preferência da população por manifestações informais, cite-se a tentativa de se proceder a uma Audiência Pública em Curitiba⁴, que acabou em tumulto. Cabe ressaltar que a Audiência Pública é mencionada como um dos importantes mecanismos de articulação entre a sociedade civil e a burocracia de Estado na definição de políticas relevantes.

A manifestação que deu lugar à Audiência Pública evidencia a descrença da população nos instrumentos de participação, que quase nunca resultam em possibilidades de mudanças benéficas para as classes menos favorecidas. Então, se opta por reivindicações e manifestações sociais utilizando-se de meios não institucionalizados como passeatas, greves, ou invasões de prédios públicos e pedágios.

Tanto o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) como o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto utilizam as ocupações de terras particulares ou públicas, ou a ocupação para fins de moradia de prédios públicos desativados, como um fator de negociação para o atendimento de suas reivindicações.

Esses movimentos refletem um desejo de participação de camadas excluídas, que deve ser levado em conta pelos governantes. As decisões sobre a aplicação dos recursos públicos envolvendo as leis orçamentárias, são alheias ao

⁴ Notícia do Jornal Gazeta do Povo, Curitiba, 24 fev. 2006, pg.14: **Audiência sobre pedágio termina em tumulto:** “A Audiência Pública que discutiria a segunda etapa do programa de concessão de rodovias federais no Paraná foi interrompida por um tumulto. O objetivo da reunião, que começou pela manhã e teve uma segunda etapa à tarde, era discutir a implantação de pedágio em um trecho da BR-116, no Paraná, nas proximidades da Estrada da Graciosa. No entanto, cerca de 50 manifestantes do “Fórum popular contra o pedágio”, portando faixas e gritando palavras de ordem, tomaram o auditório da Federação das Indústrias do Estado do Paraná (Fiep). A sessão foi encerrada pelo diretor da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e presidente da mesa, por volta das 15h40, apenas dez minutos depois de iniciada. O motivo alegado foi falta de segurança. O coordenador estadual do “Fórum popular contra o pedágio”, acusou os organizadores do evento de não terem divulgado a primeira parte da reunião, realizada pela manhã. “Nos sentimos enganados, eles já tinham começado o trabalho de manhã, mas ninguém sabia”, afirmou. O presidente do Sindicato de Bares, Hotéis e Restaurantes do Litoral paranaense (Sindilitoral), disse que tudo não passou de uma “armação” e “que já estava tudo decidido na reunião do período da manhã e que o evento da tarde era só teatro”.

dia-a-dia do brasileiro comum, que diante da impossibilidade de acesso aos canais institucionais, utiliza-se de manifestações como possibilidade concreta de ser ouvido.

Cite-se, ainda, a manifestação de cerca de 500 trabalhadores sem-terra do MLST (Movimento de Libertação dos Sem-Terra), que acabou em tumulto no dia 6 de junho de 2006 no Congresso Nacional em Brasília. Os sem-terra aguardavam uma audiência com o presidente da Câmara na entrada do prédio, quando segundo eles foram impedidos de entrar, e agredidos pela segurança do Congresso. Generalizou-se um quebra-quebra com ações violentas que resultaram e feridos graves, quando os manifestantes ocuparam a Câmara.

A justificativa para o tumulto ocorrido, segundo o coordenador do MLST, Marcos Praxedes, é que o Congresso ouve reivindicações de banqueiros, usineiros e empresários, mas não quer ouvir os trabalhadores. “Essa é uma casa do povo, construída com dinheiro público, onde todos têm o direito de ir. Mas aqui os trabalhadores não são recebidos”, disse⁵. Os sem-terras reivindicavam a reforma agrária e o fim da lei que impede a desapropriação de áreas ocupadas.

Ressalte-se que a direção do MLST faz parte do partido do governo. Os partidos, que deveriam primar pelo atendimento das demandas sociais via legislativa, não têm o crédito da sociedade civil.

A respeito da descrença nos institutos formais de participação, Jussara Maria Moreno Jacinto assevera que a complexidade e diversidade das relações interpessoais encetadas e o completo distanciamento da estrutura partidária dos interesses sociais propiciou o esvaziamento do parlamento como fórum adequado e receptivo às reivindicações do povo. O descaso reiterado das verdadeiras necessidades dos cidadãos culminou com a desautorização do partido político como canal através do qual o cidadão se representaria junto ao Poder Público. Onde os partidos se omitem na defesa dos interesses do cidadão, emergem formas alternativas de encaminhamento das demandas sociais.⁶

⁵ Coordenação Nacional do MLST. Nota Pública distribuída à imprensa pelo MLST, Brasília, 8 jun. 2006

⁶ JACINTO, Jussara Maria Moreno. A participação popular e o processo orçamentário. São Paulo, Editora de Direito Ltda, 2000, p.48.

Na visão de Jussara Maria Moreno Jacintho, do fato de consagrarmos as formas democráticas de participação popular não se deduz que as conquistas do sistema representativo devam ser esquecidas. Ao contrário. Malgrado o desgaste sofrido pelos partidos políticos e seu status atual de estrutura afetada ao processo eleitoral apenas, não podemos esquecer que, diante da composição social atual, são canais de expressão que quando controlados têm grande serventia.

Seja por falta de conhecimento técnico sobre os temas políticos e econômicos, seja em razão da descrença nos governantes ou pela falta de instrumentos jurídicos adequados na engenharia estatal, é evidente o desinteresse da sociedade em participar das decisões políticas por meio dos canais formais.

3.DISPOSITIVOS LEGAIS SOBRE PARTICIPAÇÃO

3.1 CONSTITUIÇÃO FEDERAL E PARTICIPAÇÃO POPULAR

A Constituição de 1988 traçou diretrizes normativas para o funcionamento de um Estado Democrático de Direito no Brasil, possibilitando o livre exercício dos direitos de cidadania do povo brasileiro, onde se incluem os assegurados meios para a participação popular e a efetivação do controle social. Em tese e em nível de instrumental jurídico, existem mecanismos constitucionais que asseguram a participação popular e o controle social, ainda que na prática não exista uma participação ativa do cidadão.

Podemos encontrar vários mecanismos processuais de participação, que implicam maior ou menor grau de intervenção social na administração pública. Entre os instrumentos de tutela dos interesses sociais destacam-se os seguintes:

a) consulta pública (abertura de prazo para manifestação por escrito de terceiros, antes de decisão, em matéria de interesse geral);

b) audiência pública (sessão de discussão, aberta ao público, sobre tema ainda passível de decisão);

c) colegiados públicos (reconhecimento a cidadãos, ou a entidades representativas, do direito de integrar órgão de consulta ou de deliberação colegial no Poder Público);

d) assessoria externa (convocação da colaboração de especialistas para formulação de projetos, relatórios ou diagnósticos sobre questões a serem decididas);

e) denúncia pública (instrumento de formalização de denúncias quanto ao mau funcionamento ou responsabilidade especial de agente público; ex. representação administrativa);

f) reclamação relativa ao funcionamento dos serviços públicos (difere da representação administrativa, pois fundamenta-se em relação jurídica entre o Estado ou concessionário do Estado e o particular-usuário);

g) colaboração executiva (organizações que desenvolvam, sem intuito lucrativo, com alcance amplo ou comunitário, atividades de colaboração em áreas de atendimento social direto);

h) ombudsman (ouvidor);

i) participação ou "controle social" mediante ações judiciais (ação popular, ação civil pública, mandado de segurança coletivo, ação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, entre outras);

j) fiscalização orgânica (obrigatoriedade, por exemplo, de participação de entidades representativas em bancas de concursos públicos, v.g, OAB).

I) conselhos sociais (órgãos colegiados de controle social sobre a participação, a transferência e a aplicação dos recursos públicos).

Na visão de MARIA SILVIA ZANELLA DI PIETRO, a Constituição não economizou – pelo menos em boas intenções – e, ao menos, em 12 dispositivos prevê a participação da sociedade civil. Além dos arts. 1º, parágrafo único, 14 e incisos, arts. 31, § 3º e 74, § 2º, temos o art. 58, II, que prevê que o Congresso Nacional fará realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil; o art. 61, § 2º, que trata da iniciativa legislativa; o art. 89 VI, estabelece que do Conselho da República, órgão consultivo do Presidente da República, farão parte seis cidadãos brasileiros natos; o art. 187, que determina que a política agrícola será planejada e executada com a participação do setor de produção, vale dizer dos produtores e trabalhadores rurais; o art. 194 fixa como objetivo da organização da seguridade social a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados; o art. 198 adota o mesmo princípio ao estabelecer como diretriz a participação da comunidade na organização do sistema único de saúde; o art. 204, II, também estabelece como norte a participação da população, através de entidades representativas, na formulação das políticas de assistência social; o art. 206, VI, preleciona no sentido de gestão democrática do ensino público; o art. 216 § 1º, não prescinde da colaboração popular para a proteção ao patrimônio cultural brasileiro.

Em suma, dinamizou-se o cenário de decisões, democratizou-se o espaço público. Pelo menos teoricamente. Não restam dúvidas, todavia, que a efetividade desses ditames não prescindem de normas regulamentadoras.⁷

⁷ PIETRO, Maria Silvia Zanella Di. “A participação popular na administração pública”. RDP, 1993, p.191.

3.2 LEIS INFRACONSTITUCIONAIS E PARTICIPAÇÃO POPULAR

Além dos mecanismos expressos na Constituição Federal que tratam da participação popular na Administração Pública, as leis infraconstitucionais relacionadas a seguir, tratam sobre o tema:

- Lei Federal 8.142/90 – institui o Conselho de Saúde, que tem caráter permanente e deliberativo, e atua na formulação de estratégias e no controle da execução da Política de Saúde, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros. As decisões emanadas dos conselhos são homologadas nos municípios pelos Secretários de Saúde. O Presidente é eleito entre os membros do Conselho e a representação depende da realidade de cada município. O plenário é um fórum de discussões e deliberações as quais são votadas, em reuniões realizadas mensalmente, onde cada membro tem direito a um voto;
- Lei nº 8.987/95 – trata da participação dos usuários na execução dos serviços públicos por concessionárias ou permissionárias;
- Lei nº 9.074/95 – determina que o regulamento de cada modalidade de serviço público estabeleça a forma de participação dos usuários na fiscalização;
- Lei nº 9.784/99, que prevê, em caráter facultativo, a consulta pública e a audiência pública como instrumentos prévios à tomada de decisões administrativas relevantes;
- Lei federal Nº10.257/2001, institui o Estatuto da Cidade e regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Estabelece diretrizes gerais da Política Urbana Nacional e instrumentos técnicos, políticos e jurídicos, que possibilitam realizar o planejamento municipal vinculado à gestão, no conceito de gestão democrática participativa. A lei garante o exercício da cidadania e o controle social na elaboração e execução das políticas públicas municipais e esclarece que a participação da população e de associações de vários segmentos da comunidade é obrigatória;

- Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal art. 48 - introduziu o mecanismo da transparência na gestão fiscal, fixando a obrigatoriedade de ser dada ampla divulgação de todos os procedimentos concernentes ao sistema orçamentário, inclusive dos Relatórios de Gestão Fiscal, exigindo o incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, da lei de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos;
- Lei nº 11.0769, de 30.12.2004, dirigida ao controle social, na contratação de parcerias público-privadas.

4. RETRATO ATUAL DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO BRASIL

4.1 CRÍTICA A PARTIR DA ATUAÇÃO DOS CONSELHOS SOCIAIS

Dentre os vários instrumentos de expressão e participação da população na administração pública, trataremos em especial do funcionamento dos conselhos sociais. O enfoque nos conselhos sociais revela uma situação que é comum a todos os mecanismos de participação popular, que é forçoso admitir, são inoperantes. Portanto, a avaliação dos Conselhos Sociais é representativa no sentido de proporcionar uma visão adequada sobre a efetividade dos instrumentos de controle social.

Os Conselhos são órgãos pluripessoais que têm sua composição formada por agentes públicos e membros da sociedade civil. José Reinaldo Lopes associa a criação dos conselhos ao processo de redemocratização em que os movimentos sociais apresentaram-se como atores políticos relevantes e conseguiram inserir no texto constitucional a idéia de participação popular no Estado, fazendo com que fosse incluída também, em determinados setores da Administração Pública a participação da sociedade civil organizada.⁸

⁸ LOPES, José Reinaldo de Lima. Os conselhos de participação popular – validade jurídica de suas decisões, Revista AMB, ano 1, n.3, nov. /dez, 1997, p.36.

Sob o pressuposto de que um Estado descentralizado não pode prescindir de canais de participação, possibilitando que as questões sejam administradas no âmbito da esfera pública, a Constituição de 1988 regulamentou a participação popular como elemento no processo político do País.

As entidades abriram arenas alternativas de intermediação de interesses ao se relacionarem diretamente com a burocracia estatal, quer mediante comissões técnicas e de articulação, a exemplo dos fóruns populares de programas específicos, quer mediante mecanismos de controle social criados a partir de então, como os conselhos gestores nos municípios

Cabe ressaltar que se impôs a obrigatoriedade de implantação dos Conselhos Sociais no âmbito de cada entidade executora (Estados, Distrito Federal e Municípios), que condiciona a efetiva existência desses para a transferência de recursos. São obrigatórios, portanto, os Conselhos de Alimentação Escolar, Conselhos de Saúde, Conselhos do FUNDEF, Conselhos de Bolsa Família, dentre outros.

Os Conselhos são citados como instrumento para a concretização do controle social, um mecanismo de participação política que deveria influenciar no processo decisório dos atos governamentais. Os conselhos deslocam o espaço de decisão do estatal-privado para o estatal-público, possibilitando a transformação dos sujeitos sociais em sujeitos políticos. O principal objetivo dos conselhos é permitir a universalização da cidadania de uma forma concreta, uma vez que a democracia não pode concretizar-se apenas com as eleições.

Esse mecanismo de participação popular depende, de forma direta, da publicidade dos atos da Administração Pública, pois o acesso às informações é fundamental para que se processe efetivamente o controle social, tornando possível a adoção de medidas reparadoras ou repressoras contra quem seja responsável por danos causados ao Erário.

Não basta a presença numérica das pessoas no conselho gestor, é necessário franquear a seus componentes o acesso a informações e dotá-los de conhecimentos específicos sobre o funcionamento da estrutura estatal, sem, no entanto, integrá-lo ou incorporá-lo à teia burocrática. A decodificação das informações, que assegure a participação qualificada, exige o preparo técnico dos

conselheiros. Tal qualificação – imprescindível ao aperfeiçoamento dos conselhos – pode ser obtida por meio de cursos, seminários, trocas de experiências, fóruns, espaços culturais e eventos.

Os conselhos gestores são concebidos como instrumentos democráticos de inserção popular, ao lado do orçamento participativo e das audiências públicas e que revelariam uma nova cultura vinculada tanto à dimensão dos direitos sociais inscritos na Constituição de 1988 como à participação de uma pluralidade de atores sociais com presença na cena pública, na perspectiva de uma democracia participativa.

Porém, na maioria dos conselhos não há espaço para o debate político, para a deliberação, para as reivindicações nascidas dos consensos. Os conselhos servem apenas para atender exigências formais, sem representar os anseios das classes organizadas. Em sua maior parte, os membros dos Conselhos não são eleitos pela sociedade civil. O que ocorre é a indicação dos nomes pelo próprio governo. A exceção é Conselho das Cidades e do Conselho Gestor da Internet no Brasil. Outro problema é a falta de comunicação entre os conselhos, que tem permanecido estanques, verticalizados. O Conselhos de Saúde não interage com o Conselho de Ação Social, ou com o Conselho de Escola.

Segundo Jair Lima Santos, a instituição dos conselhos tem revelado profunda interferência do Póde Público na sua estrutura e funcionamento, dando-lhe feições de controle público estatal, relegando a segundo plano a função primordial de proporcionar à sociedade civil mecanismos de exercício do controle sobre a Administração Pública. O problema é que a maioria da população não participa, nem está representada nos conselhos, e nem mesmo mantém vínculos associativos.

Continuando sua exposição, aduz Jair Lima Santos, que os representantes do Estado são membros que trabalham em atividades dos conselhos durante seu período de expediente de trabalho normal, com a remuneração do cargo que ocupam, têm acesso a dados e informações, têm infraestrutura de suporte administrativo e estão, em geral, habituados à linguagem tecnocrática, ao passo que os representantes da sociedade civil não têm acesso a esses meios: não há remuneração, estrutura administrativa, capacitação

adequada ou parâmetros que fortaleçam a interlocução entre os representantes da sociedade civil com os representantes do governo.⁹

A ausência de financiamento que permita a qualificação dos conselheiros e o aparelhamento dos conselhos, haja vista a necessidade de instalações físicas e equipamentos adequados ao seu funcionamento, é um dos fatores que dificultam o aprimoramento do controle social praticado por esses institutos. A não-remuneração dos conselheiros advindos da sociedade civil, em contraposição àqueles que são oriundos do governo, também se constitui como bloqueio à apregoada paridade que deve existir na composição do organismo colegiado.¹⁰

Os levantamentos colhidos por PEDRO ROBERTO JACOBI, professor da USP, economista, mestre em planejamento urbano e regional e doutor em sociologia, em estudo de experiências de gestão municipal de municípios de São Paulo, ilustram a ineficiência dos conselhos e comissões municipais.

Apresentamos abaixo algumas impressões colhidas na observação da atuação de diversos conselhos municipais, objeto do estudo.¹¹

“Tais Comissões, portanto, têm um papel muito limitado, na medida em que suas demandas não têm repercussão junto à Secretaria Estadual, o que leva pouco a pouco a esvaziar suas funções. Não se observa, portanto, o avanço de formas de cooperação entre o Estado e estes municípios que pudessem representar uma ampliação do poder local na gestão da educação. A descentralização fica muito mais no plano da retórica, sem repercussão na transformação da lógica de gestão.”

“Embora houvesse processos consultivos junto à população, as decisões são tomadas pelo Executivo, prevalecendo um processo de gestão centrado no peso do *partido que administra*. O prefeito estabelece uma dinâmica de atendimento particular e pontual, privilegiando o

⁹ SANTOS, Jair Lima. Tribunal de Contas da União & Controles Estatal e social da administração Pública. Curitiba: Juruá, 2003, p. 114-115.

¹⁰ Idem, p. 116.

¹¹ A análise está baseada nos resultados de pesquisa sobre Descentralização, Participação e Democracia, desenvolvida na Faculdade de Educação e no Centro de Estudos de Cultura Contemporânea – CEDEC entre 1989 e 1994 com o apoio do CNPq e da Fundação Ford. A pesquisa foi realizada em quatro municípios paulistas - São Paulo, Santo André, Itu e Botucatu.

clientelismo e a resposta a demandas particularizadas, revertendo a expectativa da população, que na maioria das vezes espera resposta às suas demandas particulares.”

“Apesar de a Administração desenvolver um enorme esforço para desmontar a lógica centralizadora da máquina administrativa, a resistência de alguns setores a uma participação mais abrangente da população usuária dificulta a implementação generalizada dos Conselhos de Escola, observando-se variações entre regiões e escolas.”

“A inexistência de canais institucionais permanentes e deliberativos de participação reflete uma postura tradicional dessas administrações. O Executivo se constitui no espaço privilegiado das decisões e exerce uma função catalisadora pouco inovadora. A relação do prefeito com a população dos bairros por meio de canais informais, reduz significativamente, tanto o papel das vias institucionalizadas de participação direta na gestão pública como a intensificação da participação entendida como espaço público de exercício da cidadania .”

“Os entraves institucionais geram imobilismo, inclusive da Sociedade Civil, que deixa de utilizar as Comissões Municipais, que são um espaço constitucionalmente outorgado, como fórum e como local de participação. Isso reduz, portanto, a capacidade de acompanhamento da gestão e as possibilidades de questionar a política implementada pelo prefeito.

“Diversos Conselhos de Escola paritários tiveram um desempenho bastante discreto porque os funcionários resistiram a uma relação mais aberta com a comunidade. Apesar de a Administração ser permeável às demandas, podem ser feitas críticas sob dois focos: de um lado, existe a fragilidade da população em organizar-se para expressar suas demandas e interagir com a Administração; de outro, há os setores organizados que questionam a timidez do processo participativo e suas ambigüidades em certos momentos do processo decisório.”

“A intenção inicial dessa gestão foi a de governar a partir de uma proposta fortemente ancorada no ideário político-partidário presente na

campanha eleitoral, centrado no estímulo e apoio às iniciativas da população, com o objetivo de criar Conselhos Populares autônomos. Tal proposta também resultou de uma concepção predominante nos setores populares mais organizados, notadamente os da área de saúde. Entretanto, a argumentação confusa em torno do relacionamento entre a Administração Municipal e os Conselhos Populares deu espaço para a emergência de posições marcadas por forte viés conservador, criando um clima de hostilidade entre diversas forças sociais e o Executivo nos primeiros meses de gestão.”

“A institucionalização da participação é permeada de dificuldades decorrentes da heterogeneidade dos grupos comunitários e associativos, tornando mais complexos os problemas de representação, além de gerar tensões quanto aos critérios de escolha, acirrar a concorrência e trazendo à tona a pressão dos grupos organizados, o que vem a reforçar práticas neo-corporativas.

“Mais do que isso, revela as dificuldades em reforçar os meios que visam envolver e manter o interesse da população e dimensionar adequadamente os arranjos institucionais. Tal descontinuidade reforça o argumento de que gestão democrática e participação popular requerem uma forma combinada de fortalecimento das formas de organização da Sociedade Civil, uma mudança na correlação de forças, uma transformação qualitativa dos padrões de gestão, enfim, um processo real de democratização do Estado e de sua gestão.”

As impressões citadas, obtidas da análise concreta dos conselhos, são importantes para ilustrar os problemas do seu dia a dia. O desafio é o de analisar, de um lado, os impactos de práticas participativas para uma nova qualidade de cidadania, que institui o cidadão como criador de direitos, o que permite abrir novos espaços de participação sociopolítica; e de outro, as barreiras que precisam ser superadas para multiplicar iniciativas de gestão que articulam eficazmente a complexidade burocrática com a democracia.

As experiências apresentadas explicitam a existência de um potencial de ruptura em torno da distância quase sempre presente, entre o poder centralizado e as realidades sociais mutantes e heterogêneas.

Isso põe em evidência os limites dos mecanismos existentes – formais, verticais, corporativos e clientelistas –, construídos para dificultar a participação dos cidadãos nos assuntos públicos. Esses limites foram superados, ao menos em parte, por aquelas administrações municipais que assumiram o risco de abrir canais de interação com os movimentos sociais organizados e com os novos atores políticos. Setores estes da sociedade que questionam práticas tuteladas e buscam consolidar de forma partilhada novas formas de representação, organização e cooperação.

JACOBI aduz que a análise das práticas participativas traz à tona, na maior parte das vezes, uma leitura que oscila entre a apologia e o voluntarismo de um lado; e a indiferença e a sub-estimação, de outro; o que pouco contribui para a problematização dos complexos e diversificados processos em curso. Existe, portanto, uma crescente necessidade de entender as ambigüidades dos processos sociais e os arranjos possíveis, principalmente os limites, tendo como referência uma análise qualitativa das práticas sociais e das atitudes dos diversos atores envolvidos.

Os conselhos gestores surgem para tornar concreta a democracia participativa, como um canal entre o Poder Público e a sociedade civil. Entretanto, para que ocorra uma mudança na condução do processo decisório a respeito das políticas públicas, é necessário que a composição seja paritária, integrada por cidadãos representantes da sociedade civil em igual número que a esfera de poder governamental.

A paridade é importante para impedir a hegemonia do Poder Executivo e garantir o peso igualitário dos conselhos nas decisões, permitindo uma coexistência de titularidade entre o Executivo e a soberania popular, na sua participação mais direta.

Além da questão da paridade, deve ser assegurado aos conselhos, autonomia para deliberar sobre o setor da gestão pública de sua competência, e não ficarem restritos à natureza meramente consultiva. O poder deliberativo de um

conselho gestor concede-lhe a prerrogativa de sustentar um papel ainda mais eficaz no auxílio do Poder Legislativo em sua função de controle, do que um conselho de caráter apenas consultivo.

A representatividade da sociedade civil nos conselhos apresenta uma forma mais direta de participação mediante a delegação de atribuições aos interessados que passam a figurar como conselheiros nesses órgãos e que falem em nome da vontade coletiva. Bem utilizados os conselhos tornam concreto o poder difuso dos diversos segmentos da sociedade civil, tais como associações de moradores ou associações não governamentais diversas, entidades classistas e profissionais, reivindicando do Poder Público as prioridades sociais mais relevantes.

Segundo estudos de Maria da Glória Gohn¹², a instituição dos Conselhos Gestores, a despeito da quase unanimidade em torno dos efeitos positivos da descentralização decisória, ainda não se firmou, ao menos teoricamente, como um fator garantidor do bom desempenho da gestão. Ou seja, tem-se afirmado que tais experiências se constituem num efetivo fortalecimento da capacidade institucional do município, mas até que ponto essa capacidade constitui um patrimônio organizacional capaz de empreender ações coletivas sustentáveis ou se manifesta de modo permutável, circunstancialmente, conforme as singularidades políticas de cada gestão?

Diante da apatia e da desconfiança da sociedade civil em participar de conselhos, há uma tendência em se atribuir a culpa pela inoperância dos serviços públicos à falta de interesse da sociedade civil. Culpa-se o Conselho de Alimentação Escolar pela falta de merenda e os Conselhos de Saúde pelo surto de dengue e outras doenças endêmicas. Neste contexto, os Conselhos servem apenas de pretexto para justificar o fracasso das políticas públicas e a baixa qualidade de vida da população.

¹² GOHN, Maria da Glória (2001). *Conselhos Gestores e participação sociopolítica*. São Paulo, Cortez, Coleção questões da nossa época; v.84.

- Análises extraídas com foco sobre a atuação dos conselhos gestores como parte da Avaliação do PEQ 2001 em Pernambuco. O PEQ é um programa de capacitação profissional realizado com recursos do FAT, sob a responsabilidade do Ministério do Trabalho e das Secretarias Setoriais.-

4.2 OPINIÕES CRÍTICAS SOBRE OS INSTITUTOS PARTICIPACIONISTAS

Na visão de Jussara Maria Moreno Jacintho, “a inadequação da representação tradicional para prover a vontade do Universo popular manifesta-se na Carta Maior, através dos mecanismos de democracia semi-direta adotados, mas muito pouco utilizados. O referendo, o plebiscito e a iniciativa legislativa são mecanismos de consulta popular muito pouco utilizados no Brasil – exceção feita à criação de municípios quando então o plebiscito é obrigatório – embora tenham histórico respeitável no direito comparado. O nosso descaso em relação a tais mecanismos apenas depõe contra nós, na medida em que torná-los exeqüíveis traria grandes benefícios à nossa democracia, como a escolha de prioridades ou a distribuição de dotações orçamentárias segundo os interesses manifestados pela população.”¹³

De acordo com Tasso Genro o direito do Estado moderno não contém instituições públicas capazes de abranger esse novo universo social, nem no plano interno, nem no âmbito do direito internacional. As reformas propostas sob o ângulo liberal “visam a despontencializar os novos e velhos sujeitos, cujos interesses são contraditórios com a ordem neoliberal, e suas exigências só podem ser contempladas por um novo tipo de Estado e uma nova organização social, apta para socializar e não para concentrar os benefícios da terceira revolução tecnológica.”¹⁴

Tasso Genro sintetiza o tema da seguinte forma: “o projeto é democratizar radicalmente o Estado atual para criar outro Estado, com duas esferas de decisão combinadas e contraditórias: uma esfera decisória, oriunda de representação política, que já existe; e uma segunda esfera de decisões, oriunda de um novo espaço público, originário da presença direta das organizações da sociedade civil, que deve ser combinada com mecanismos universais consultivos, de referendo e

¹³ JACINTO, Jussara Maria Moreno. A participação popular e o processo orçamentário. São Paulo, Editora de Direito Ltda, 2000, p.122.

¹⁴ GENRO, Tasso. Reforma do Estado e democratização do poder local. In: VILLAS BOAS, R. & TELLES, V. S. (orgs.). *Poder Local, participação popular e construção da cidadania. Revista do Fórum Nacional de Participação Popular*, ano 1, no. 1, 1995.

plebiscitários. O Estado representativo passa a produzir e a implementar suas políticas - nestas condições - por meio de uma dinâmica democrática inovadora, que incorpora à vida pública todos os que dela quiserem participar".

Genro conclui que, face à incapacidade do atual ordenamento jurídico em assegurar canais de participação popular e acolher as demandas dos excluídos, a tarefa prioritária será a de superar a "crescente deslegitimação dos Estados nacionais que, sugados e decompostos, antes, pelas suas direções oligárquicas e, hoje, pelo ideário neoliberal, são incapazes de engajar politicamente a cidadania para compartilhar de uma ousada proposta de mudanças".

Questiona-se até que ponto os governantes tem interesse na participação direta da sociedade na escolha e na execução das políticas públicas.

Rubens Pinto Lyra defende ser necessárias limitações ao poder popular nas decisões de governo, para que o Chefe do Executivo não perca o seu "poder de governar", o que geraria distorções na esfera pública administrativa: "A ocorrência dessa hipótese poderia gerar, como subproduto, a substituição da legitimidade derivada do sufrágio universal pela da de organizações com base social limitada, idôneas para exercerem influência e poder de pressão no seio do Estado e para conferirem transparência à gestão pública. Mas não para governarem em lugar do Governo. Se tal acontecesse, estaríamos em presença da ressurreição do vanguardismo: uma minoria de "iluminados" representantes da sociedade civil, escolhidos por uns poucos, governaria em lugar dos mandatários eleitos pelo voto da maioria da população. Ou então, prevalecendo o desacordo, a ausência do voto de Minerva poderia conduzir ao virtual engessamento da administração."¹⁵

Chama a atenção a questão da distância que se estabelece entre representantes e representados que, na realidade, é facilitada pelo próprio mecanismo do mandato livre. Ou seja, o princípio que rege o governo representativo é a independência parcial dos representantes com relação aos segmentos que representam, pois os primeiros não são constrangidos a agirem conforme a vontade dos segundos.

¹⁵ LYRA, Rubens Pinto. Conselhos de Direitos Humanos. In: LYRA, Rubens Pinto. (Org.) A nova esfera pública da cidadania. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 1996, Parte I, p. 30.

De acordo com WOLFE, a noção de participação popular está associada desde os anos 1960 ao debate internacional sobre o desenvolvimento, e teve maior repercussão na década de 1970, na ocasião em que se fortaleceram as propostas alternativas de desenvolvimento e se admitiu a incapacidade do Estado de controlá-lo e planificá-lo. O fato de o mesmo conceito e as práticas propostas serem utilizados por diferentes ideologias desperta dúvidas e desconfianças quanto aos resultados possíveis.

Segundo Wolfe, os diferentes atores do cenário de desenvolvimento conceberam a participação de diversas formas e promoveram distintas iniciativas participativas com perspectivas temporais e expectativas diferentes ou se opuseram a elas. A participação social se enquadra no processo de redefinição entre o público e o privado, dentro da perspectiva de redistribuir o poder em favor dos sujeitos sociais que geralmente não têm acesso a ele. Trata-se de pensar o ordenamento das diferenças tendo em vista o questionamento sobre o papel do Estado como regulador da sociedade.¹⁶

Para a autora Vania Mara Nascimento Gonçalves¹⁷ o que se observa é a gradativa mudança do Estado, cedendo lugar para o exercício de poder de uma ativa e mais consciente Sociedade Civil. A sociedade conscientizou-se do distanciamento entre ela e o Estado, e da necessidade de superá-lo. Assim dinamizou o crescimento e a diversificação dos métodos participativos com intuito de reverter o distanciamento, tornando-se, cada vez mais, pluralista e organizada.(...) Todo o processo de distanciamento do Estado da vontade geral da Sociedade Civil começou a ser reversivo no final da década de 80, principalmente com a aceleração do processo de Globalização.

De fato, a noção de Sociedade Civil mudou consideravelmente. Houve uma ruptura conceitual que se vincula aos movimentos sociais e políticos democratizantes. Expressões como autonomia, autogestão, independência, participação, direitos humanos e cidadania passaram a ser associados ao conceito de Sociedade Civil....Nesta nova etapa, cuida-se da reconquista da legitimidade da

¹⁶ WOLFE, M. L. As múltiplas facetas da participação. *Pensamento Ibero-americano*, RJ, v. 19, p. 352-361, ICI-CEPAL, 1991.

¹⁷ GONÇALVES, Vania Mara Nascimento. Estado, sociedade civil e princípio da subsidiariedade na era da globalização. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 132 e 133.

Sociedade Civil pelo primado dos direitos do homem, pelo aperfeiçoamento dos seus instrumentos democráticos ”.

A oposição entre democracia representativa e democracia participativa reflete a tensão entre duas diferentes concepções de soberania, a popular e a nacional. De um lado, a noção de soberania popular parte do princípio de que a fonte do poder é o povo, que é quem deve determinar a vontade do Estado, de modo que a vontade popular seria anterior à constituição da representação.

De outro, a noção de soberania nacional estabelece que a fonte do poder é a nação, no sentido de que os representantes, embora escolhidos pelo povo, possuem a legitimidade para definir a vontade da nação, que será por eles criada após a constituição da representação.

Por essa ótica, o povo autoriza o representante a criar e a traduzir a vontade nacional, não podendo contestar a decisão do representante, efetuando-se a transferência de soberania ou a delegação do poder político.

A realidade brasileira é marcada por uma baixa institucionalização e pela inexpressiva mobilização da maioria da população, que não se dispõe a utilizar os instrumentos da democracia participativa nem mesmo a romper com o autoritarismo social que prevalece. O fato de a maioria das organizações sociais serem ou relativamente frágeis ou extremamente especializadas, acaba por levá-las a estabelecer relações particularizadas e diretas com a administração pública local.

Na obra, *Controle Social: Reformando a Administração para a Sociedade*, Francisco Carlos da Cruz Silva, defende a idéia de que o controle efetivo do gasto público pressupõe uma democracia com participação social ativa e uma responsabilização dos gestores públicos (accountability), cujo conceito é, na opinião do autor, de fundamental importância para a idéia de controle social da Administração Pública. Aduz Silva que o grau de accountability de uma burocracia é explicado pelas dimensões contextuais da Administração Pública, por meio da textura política e institucional da sociedade, dos valores e costumes tradicionais partilhados na cultura e da própria história.

“No Brasil, os funcionários demonstram um desrespeito pela clientela, com exceção de clientes conhecidos ou recomendados e uma completa falta de zelo

pelo dinheiro público. Pelo lado do público, existe uma atitude de aceitação passiva quanto ao favoritismo, ao nepotismo e a todo tipo de privilégios; existe ainda a tolerância e passividade ante a corrupção, ao pagamento de propinas e ao desperdício de recursos.”¹⁸

Francisco Silva entende que existe uma relação de causalidade entre desenvolvimento político e a vigilância do serviço público. Assim, quanto menos amadurecida a sociedade, menos provável que se preocupe com a accountability do serviço público. No Brasil é difícil se falar em controle social porque nossa sociedade não está amadurecida. Nas sociedades amadurecidas existem numerosas organizações por meio das quais a opinião dos cidadãos se faz ouvir, onde suas necessidades são discutidas, consolidadas, traduzidas em demandas e canalizadas para os Órgãos Públicos¹⁹.

Em países politicamente menos desenvolvidos como o Brasil, o exercício da democracia fica limitado à participação em eleições esporádicas, cujo traço característico é a aceitação passiva do domínio do Estado, refletido na negação do direito à educação básica gratuita para todos e do salário mínimo para os trabalhadores. Assim, se a democracia fundamenta-se na soberania dos cidadãos, o modelo democrático experimentado no Brasil está longe de ser caracterizado como tal.

Francisco assevera que a argumentação nos leva à necessidade de discutir a questão da democracia no Brasil, da qual o controle social é uma forma de ampliação. Sustenta que o não estabelecimento de uma cidadania plena no Brasil se deve a fatores tais como: a distância entre a democracia formal e a democracia real; a grave crise econômica que aumenta a recessão e produz um exército de desempregados sem perspectivas sociais; é, principalmente, devido a formação do Estado brasileiro ser baseada no modelo burocrático estamental patrimonialista, sendo marcado por um modelo híbrido (tradicional e moderno), onde o cidadão não exige e não é exigido, e a cidadania é relativizada.

¹⁸ SILVA, Francisco Carlos da Cruz. Controle Social: Reformando a Administração para a Sociedade. Brasília: UNACON, 2002, vol. I.

¹⁹ CAMPOS, Ana Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la?, revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, FGV, 24, fev./abr./1990

Concluindo, o autor posiciona-se pela impossibilidade de se consolidar os mecanismos legais de exercício do controle social nesse contexto, e que para romper esse modelo de Estado híbrido e reduzir a distância entre democracia formal e real, seriam necessários investimentos em educação política, em educação social, no desenvolvimento de uma cultura política e na ampliação dos espaços públicos de atuação.

Sobre a participação popular, BLENIO SEVERO PEIXE entende que, para uma sociedade que ensaiou seus primeiros passos na conquista dos direitos de cidadania, é inútil esconder que este é um processo apenas iniciado, que requer ainda muita luta na construção de um tecido associativo capaz de assegurar as bases da participação popular na administração pública.²⁰

Nas palavras de Antonio Carlos Wolkmer, a noção de comunidade na modernidade liberal-capitalista, como uma idéia estática de comunidade, constituída por sujeitos abstratos de direitos, evolui para outras formas contemporâneas de ordem social que apresentam sujeitos “aparentemente” dinâmicos e participativos, mas que, na verdade, não são processos sérios e autênticos, pois trata-se de políticas de participacionismo comunitário implementadas e controladas pelo Estado, mediante investidas cooptativas e clientelísticas.²¹

Instrumentos institucionais inadequados são incapazes de induzir à participação popular e podem mesmo inviabilizar a participação, estabelecendo mecanismos de neutralização e acomodação dos movimentos populares, dando um aparente ar de legitimidade às decisões governamentais. Como exemplo podem ser citados Conselhos Sociais sem paridade entre representantes do governo e sociedade civil e Conselhos sem poder deliberativo.

²⁰ PEIXE, Blênio César Severo. *Finanças Públicas: controladoria governamental*. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2002, pg. 169.

²¹ WOLKMER, Antonio Carlos, PLURALISMO JURÍDICO, Fundamentos de uma nova cultura no Direito, 2ª ed., Rio de Janeiro, Editora Alfa Ômega, 1997.

4.3 MITOS SOBRE A PARTICIPAÇÃO POPULAR

As impressões do doutor em sócio-economia Carlos Milani, colhidas do artigo **Mitos construídos acerca da “participação” no âmbito da cooperação internacional para o desenvolvimento: um olhar a partir da experiência brasileira recente**, são de grande relevância para o tema da participação social, porque são baseadas na própria experiência enquanto coordenador de projetos no setor de ciências sociais e humanas da UNESCO, entre 1995 e 2002.²²

O autor procura lançar alguns questionamentos acerca das definições sobre participação popular utilizadas pelas principais agências da cooperação internacional, visando estimular o debate crítico sobre a participação popular, da perspectiva dos organismos internacionais.

Segundo Carlos Milani, a participação vem sendo construída como um dos princípios organizativos centrais dos processos de deliberação democrática em escala local, nacional, regional e mundial. “Fomentar a participação dos diferentes atores em sentido abrangente e criar uma rede que informe, elabore, implemente e avalie as decisões políticas têm-se tornado o paradigma de todo projeto de desenvolvimento e quaisquer políticas públicas consideradas progressistas. Isso é tido como uma verdade universal por atores tão diversos quanto o Banco Mundial, a OCDE, a União Européia, as Nações Unidas, as chamadas organizações não-governamentais e integrantes Fórum social mundial.”

No meio acadêmico, certos analistas políticos vêm trabalhando com a hipótese do ressurgimento da democracia participativa baseada em diferentes formas de delegação da representação política (Bevort 2002; Teixeira, 2003).

²² Carlos Milani (cmilani@ufba.br), doutor em sócio-economia do desenvolvimento pela *Ecole de Hautes Etudes en Sciences Sociales* (1997), trabalhou na UNESCO (Divisão de ciências sociais, pesquisas e políticas) entre 1995 e 2002. Foi professor associado do *Institut d'Etudes Politiques de Paris* entre 1997 e 2002. Atualmente, é Professor-Adjunto do Departamento de Estudos Organizacionais da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia e pesquisador no Núcleo de Estudos sobre o Poder e as Organizações Locais (NEPOL). Suas publicações mais recentes incluem *Démocratie et gouvernance mondiale, quelles régulations pour le XXIe siècle?* (com Carlos Arturi e Germán Solinís, publicado por UNESCO/Karthala, 2003), *ONG et gouvernance dans le monde arabe* (com Sarah Ben Néfissa, Nabil Abd al-Fattah e Sari Hanafi, publicado por Karthala/CEDEJ, 2004) e *Expressions of international contestation and mechanisms of democratic control* (com Raúl Rojo e Carlos Arturi, publicado no *International Social Science Journal*, nº 182, 2004).

Após um período de expansão (sobretudo no Brasil), os processos locais de participação dos atores não-governamentais encontram atualmente, pelo menos, dois limites críticos. Em primeiro lugar, a participação de atores diversificados é estimulada, mas nem sempre é vivida de forma igualitária. Em segundo lugar, os atores não-governamentais não são consultados e solicitados durante o processo de tomada de decisões. Eles participam desse modo, e no melhor dos casos, somente antes e depois da negociação. A participação assim praticada aumenta a qualidade da *expertise* dos atores não-governamentais e colabora para aumentar a transparência dos dispositivos institucionais; ela não garante, porém, a legitimidade do processo institucional na construção do interesse coletivo. Daí a necessidade de, sobretudo no âmbito de pesquisas contextualizadas e de realidades específicas, colocar em diálogo discursos e práticas reais que tentaram ou vêm tentando demonstrar sua capacidade de renovação política da democracia nos diferentes níveis de regulação e intervenção .

Diante desse contexto e em função da importante influência que têm as agências internacionais governamentais e não-governamentais de desenvolvimento na América Latina e no Brasil, o autor pergunta: quais são as relações entre “participação” e “desenvolvimento” nos discursos e nas práticas da cooperação internacional? Como se dá efetivamente a prática da participação em projetos implementados por agências bilaterais e multilaterais de cooperação? Quais os riscos potenciais de manipulação e de mistificação da participação por essas agências? É evidente que se faz necessário, de antemão, reconhecer que inexiste homogeneidade nas práticas da cooperação internacional.

Do ponto de vista mais particular da realidade brasileira, observa-se, por um lado, que as políticas participativas estão inscritas no processo mais amplo de redemocratização iniciado no final dos anos 1980. A Constituição de 1988 estimula a participação popular no processo de tomada de decisões sobre políticas públicas, uma vez que reafirma a perspectiva do exercício do poder diretamente pelo povo: “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” (artigo 1º), prevê a utilização de plebiscitos, referendos e iniciativa popular (artigo 14), define o princípio de cooperação com associações e movimentos sociais no planejamento municipal (artigo 29), estimula

a participação direta da população na gestão administrativa da saúde, previdência, assistência social, educação e criança e adolescente (artigos 194, 198, 204, 206 e 227), além de buscar instituir arranjos institucionais híbridos articulando participação, deliberação e controle sobre o Estado.

De acordo com o autor “esse marco constitucional tem servido, no caso brasileiro, de importante alavanca para o desenvolvimento de práticas participativas no âmbito das políticas públicas (sobretudo municipais). Um exemplo típico são os conselhos de co-gestão de políticas públicas: o Brasil conhece nos anos 1990, uma verdadeira “*febre conselhistas*”. Segundo o IBGE, em 1999 havia no Brasil cerca 27.000 conselhos; apenas 20 municípios (0,36 % do total dos municípios brasileiros) não tinham conselho algum. O conselho é visto como um canal de relação entre Estado e sociedade, um espaço de administração de conflitos, mas também um instrumento de gestão compartilhada dos serviços frente à precariedade dos serviços públicos. Na verdade, os Conselhos Setoriais são órgãos públicos colegiados de natureza ambivalente, vinculados à administração estatal mas ao mesmo tempo constituídos de representações da sociedade.”

Aduz CARLOS MILANI, que “por outro lado, as experiências participativas existentes no Brasil são, igualmente e de modo concomitante, fruto de discursos e projetos de agências bilaterais e multilaterais que podem contribuir para mistificá-las. Vários documentos nos anos 1990 colocam a participação no centro do debate sobre práticas de desenvolvimento. É o caso, por exemplo, do «Human Development Report » de 1993, publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Este relatório tenta examinar como e de que forma as pessoas participam de eventos e processos que têm implicações sobre suas vidas, sob a perspectiva de três grandes olhares: os mercados solidários, a governança descentralizada e as organizações comunitárias (UNDP, 1993). No Brasil, as práticas de organizações não-governamentais e de agências públicas de desenvolvimento (por exemplo, as metodologias participativas, as oficinas participativas ou os diagnósticos participativos) têm sido diretamente influenciadas pela cooperação técnica internacional. Alguns autores chegam inclusive a tratar a

procura intensa por mecanismos participativos de verdadeiro *fetiche da participação popular*".

A publicação recente do Banco Mundial intitulada *Voices of the Poor*, teve imensa repercussão no mundo da cooperação internacional e contribuiu enormemente para a disseminação de práticas participativas em projetos de desenvolvimento. Essas práticas vieram acompanhada de valores, visões e projetos de sociedade pretensamente universais. Como já assinalaram inúmeros autores (Escobar, 1994; Cooke & Kothari, 2001), subsistem, ainda hoje, práticas relacionadas à cooperação para o desenvolvimento que podem resultar em manipulação e instrumentalização da participação.

Esquemática e resumidamente, pode-se dizer que uma análise mais atenta dessas práticas e metodologias participativas, bem como dos discursos de dezenas de agências de cooperação internacional para o desenvolvimento, revelam alguns elementos característicos da mistificação dos benefícios possíveis da participação, tais como:²³

- Práticas participativas ingênuas podem cair na armadilha do chamado "mito da comunidade" (Guijt & Shah, 1998), ou seja, uma visão simplificada do que seria a comunidade (sempre homogênea, estática e harmônica) e das pessoas que nela convivem (sempre compartilhando valores, interesses e necessidades comuns). Nessa visão paradisíaca da comunidade, não haveria diferenças de idade, classe, gênero, casta, etnicidade ou religião; não haveria tampouco o risco de a construção do consenso comunitário mascarar as diferenças ou dar legitimidade a algumas diferenças e não a outras.

- Valorização e integração acríticas dos saberes tradicionais na programação estratégica: algumas práticas participativas nutrem a esperança de que o saber local transforme o *modus operandi* das

²³ Os comentários a seguir partem de análises que o autor desta presente nota vem desenvolvendo mormente sobre três tipos de práticas: o chamado diagnóstico rural participativo (PRA/Participatory Rural Appraisal), desenvolvido por Robert Chambers (Chambers, 1994); os métodos de pesquisa de mercado e de pesquisa de opinião (chamados *beneficiary assessments*), desenvolvidos por Lawrence Salmen (Salmen, 1999); e os métodos de análise social (*social analysis* e *social engineering*), concebidos por Michael Cernea e Christopher McDowell (Cernea & McDowell, 2000). Todos esses autores desenvolveram suas pesquisas em colaboração com a equipe do *Voices of the Poor*, do Banco Mundial.

burocracias, esquecendo – com muita frequência – as micro-relações de poder na construção dos saberes locais. Tais práticas denotam uma postura percebida com frequência nos discursos da cooperação internacional, que tendem a valorizar sempre e indiscriminadamente a tradição local.

- A linguagem do “empowerment” pode mascarar preocupações mais estreitamente relacionadas com a eficiência administrativa, que tendem a retirar a conotação radical das reivindicações participativas dos anos 1960. Aos invés de formular ou veicular demandas radicais de transformação social ou de combate às desigualdades, os métodos participativos tendem a pôr em evidência *best practices* e técnicas pretensamente universais de desenvolvimento participativo.

- Práticas participativas tendem a dar ênfase ao nível local: quanto menor a escala, mais fácil seria a decisão política e a capacidade dos atores de encontrar soluções para os problemas de desenvolvimento. Não se sabe, com a armadilha do localismo em que incorrem algumas práticas participativas, como seriam resolvidos os problemas de desigualdades e injustiças situados em níveis outros que não sejam os níveis locais.

- A ambigüidade temporal de muitas práticas participativas leva a crer que, desde a simples difusão de informações sobre uma iniciativa de desenvolvimento local até a consulta ou a divisão de tarefas na implementação de um projeto, todas as etapas situadas nesse processo integrariam a “participação”. Essa idéia de um *continuum* temporal da participação funcionaria como se não houvesse diferentes qualidades de participação nas distintas etapas de implementação de um projeto.

- Muitas técnicas participativas colocam pessoas para trabalhar conjuntamente com a ajuda de um monitor (um “outsider”, facilitador, consultor, animador ou agente da transformação) e pressupõem que o mero participar de um exercício levaria necessariamente, no curto prazo e no pouco tempo de trabalho realizado, à transformação das consciências. Inúmeros cursos de treinamento promovidos por agências da cooperação internacional pressupõem, assim, que dezenas de pessoas teriam sido

sensibilizadas e conscientizadas à problemática dos direitos humanos, da educação preventiva, dos direitos sexuais e reprodutivos, etc. Tais práticas ilustram perfeitamente o quão ingênuas podem ser tais expectativas no que diz respeito à autenticidade das motivações e dos comportamentos dos indivíduos no âmbito das chamadas “oficinas participativas”.

A participação popular no Estado moderno está inserida no universo da democracia representativa, o que nos remete a seguinte questão: até que ponto a participação traduz-se na capacidade dos indivíduos de influenciar as decisões políticas? Essa influência pode ser medida em uma escala que vai desde a pressão política até a incorporação de demandas populares através de canais institucionais de comunicação entre o Estado e a sociedade civil.

Embora a criação de canais de debate entre governo e sociedade possibilite a participação efetiva das populações no processo político, a estrutura institucional do governo representativo continua sendo o princípio que rege o funcionamento da democracia nas sociedades modernas. Dessa forma, a relação estabelecida dos grupos organizados da sociedade com o Executivo e o Legislativo, é fundamental na implementação das demandas populares.

Quando se vai para a realidade concreta, percebe-se nitidamente que a participação organizada em espaços como fóruns de debate traz alguns questionamentos acerca da legitimidade ou não desses instrumentos para decidir sobre políticas públicas. A interiorização do princípio da representação acaba por dificultar esse processo, seja porque alguns segmentos consideram que a obrigação de solucionar os problemas econômicos e sociais é do governo, eleito para tal, seja porque os próprios governantes não se sentem realmente comprometidos com as decisões tomadas fora das instâncias representativas.

Assim, o problema se desloca para a questão da legitimidade, pois a sociedade política, formada pelos membros do Executivo e do Legislativo, somente ocupa estes cargos por um processo de escolha da sociedade civil. Sendo assim, é como se a sociedade política fosse apenas uma extensão da sociedade civil, de modo que à primeira caberia a total legitimidade para decidir sobre políticas públicas. Esta questão surge como uma espécie de dilema, que se traduz na tensão entre democracia representativa e democracia direta.

5. TRATADO TEÓRICO SOBRE AS POSSÍVEIS CAUSAS DA INEFICÁCIA DOS INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

5.1 CRISE DO ESTADO CAPITALISTA

O Estado capitalista convive com o realismo político e uma crise fiscal que não gera recursos suficientes para resolver todos os problemas sociais. Diante de graves problemas estruturais, este Estado privilegia demandas capitalistas, em detrimento de demandas por ações voltadas ao enfrentamento da pobreza, das desigualdades sociais e regionais, de investimentos em educação, saúde e segurança pública.

Diante de graves questões sociais não resolvidas, há uma pressão por uma política de investimentos em programas que privilegiem a distribuição de renda, os projetos de reforma agrária, o combate a fome e a miséria, criação e implantação de projetos habitacionais para a população de baixa renda, programas de assistência social e de micro-créditos, de maneira a diminuir as diferenças sociais e garantir às futuras gerações uma vida com maior dignidade.

Manoel Eduardo Alves de Camargo e Gomes, doutor da UFPR, traz à luz o papel do Estado e das decisões políticas em relação às demandas sociais.²⁴ Suas reflexões são esclarecedoras a explicar porque a sociedade, organizada ou não, prefere utilizar-se de manifestações informais, tais como protestos e greves, e não do canal institucional fixado normativamente pelo Estado, a exemplo das audiências públicas, fóruns de debates ou dos Conselhos Sociais.

Citando Claus Offe, autor alemão da última geração da Escola de Frankfurt, o Doutor Manoel Eduardo aduz que o Estado capitalista, para se reproduzir, deve preencher duas condições básicas: garantir a acumulação capitalista (sobrevivência material) e a legitimação (sobrevivência política).

²⁴ CAMARGO E GOMES, Manoel Eduardo Alves de. Participação Popular no Controle Ambiental. Revista de Informação Legislativa. Senado Federal-Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas, a.26, n.104, out/dez 1989

A necessidade de o Estado criar condições para a expansão da acumulação privada é contraditória à necessidade de legitimação, o que leva o Estado a assumir a função de representante dos interesses gerais.

Na visão do Doutor Manoel Eduardo Alves de Camargo e Gomes, as demandas provindas das classe populares, da classe capitalista e da burocracia (agentes do aparelho de Estado), são acolhidas no entrechoque destas duas forças: “É a partir do impacto entre as forças de acumulação e de legitimação que essas diferentes demandas são entronizadas e apropriadas pelo Estado na forma de auto-interesse institucional – instância última da produção e dos resultados das decisões políticas”. “A realidade brasileira demonstra, de forma inequívoca que a decisão política está muito mais voltada para os interesses privados do que para os interesses gerais.”

Continuando sua exposição, assevera que as demandas fluem ao Estado, através de dois canais: o institucional, onde as demandas podem ser transportadas pela via judicial (ação popular, mandado de segurança, ação civil pública etc), pela via administrativa (direito de petição, reclamação etc.) e pela via legislativa (petições às comissões parlamentares, audiências públicas etc.). As demandas capitalistas são conduzidas via de regra por meio de manifestações não explícitas. Já as demandas sociais geralmente são transportadas pela via não institucional, através de manifestações explícitas, como greves, passeatas, pichações, etc.).

Os contornos do canal institucional são fixados normativamente pelo Estado, que através de leis e atos administrativos determina o conteúdo e os procedimentos para sua condução. Com esta fixação de conteúdo e com a padronização dos procedimentos, o Estado legitima apenas determinadas demandas. Apesar da suposta igualização de forças, faltando o domínio técnico e formal, as demandas populares subutilizam o canal institucional, ao contrário das demandas capitalistas, para quem a rede jurídico institucional é compatibilizada, como questão de sobrevivência material do Estado: a acumulação capitalista.

Conclui Manoel Eduardo Alves de Camargo e Gomes que através das demandas populares é possível diminuir o impacto da força de acumulação capitalista sobre a decisão política brasileira. “Chegar aos limites extremos de

participação pelos canais institucionais e, com criatividade, otimizar os recursos informais de participação popular são, portanto, um imperativo para podermos reequacionar o desequilíbrio causado pela força de acumulação capitalista existente no quadro brasileiro.”

Na obra “Problemas estruturais no Estado Capitalista”, Claus Offe procura explicar a crise e os conflitos do Estado capitalista. A seu ver, o sistema político procura sintonizar-se de tal modo que os conflitos sociais possam ser “regulamentados” ou “reprimidos”: regulamentados quando as regras processuais acabam em decisões, e reprimidos, quando são eliminados da agenda política. Surge um problema político-constitucional quando emergem conflitos sociais que não podem ser regulamentados nem reprimidos pelas regras processuais, quando surgem formas extra-parlamentares de representação, decisão e resolução de conflitos²⁵.

Claus Offe assevera que as queixas usuais entre políticos de todos os partidos sobre o crescente cansaço dos cidadãos diante do Estado e dos partidos, sobre a perda de confiança, sobre o ceticismo constante, é uma questão que deve ser identificada por uma teoria adequada aos processos reais da crise, com pontos de referência empíricos.

De acordo com Claus Offe as formas predominantes de relacionamento político da democracia competitiva (e da burocracia estatal) geram por si mesmas, no processo de formação política da vontade, conteúdos “contrários à forma”, que provocam o fracasso dessas formas de relacionamento. A constituição histórica de sistemas políticos democrático-competitivos pode ser descrita como um processo de diferenciação, durante o qual, por um lado os cidadãos foram elevados à categoria de sujeitos volitivos indiretos da dominação estatal e, por outro lado foram cortados os vínculos que ligam a esfera política à esfera da vida social.

A função da separação entre as esferas da produção e da dominação política, consiste na exclusão da luta pelo poder político, dos instrumentos sociais do poder: o querer político só pode se manifestar no ato especializado de votar, não mais pela ação na sociedade. Evidentemente são preservadas relações empíricas entre a ação social e a expressão da vontade política: até hoje operários

²⁵ OFFE, Claus. Problemas Estruturais do Estado Capitalista. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984

votam de forma diferente dos membros de profissões liberais, assim como a população rural, e os protestantes diferentemente dos católicos. Mas isso não tem correspondência em formas organizacionais que simultaneamente formam e mediatizam a ação social e a consciência política.

Essa conexão precisa ser estabelecida individualmente através do auto-enquadramento do cidadão eleitor, que não encontra respaldo nem nas organizações sociais nem nas políticas. O cidadão é considerado um sujeito volitivo abstrato, como um “ser genérico”, com direito de voto. Diante dessa diferenciação entre política e sociedade, os cidadãos se vêem coagidos a reconstruir com suas próprias forças as pontes entre sua existência política e social, destruídas no decorrer da racionalização dos sistemas políticos.

Offe apregoa que estão surgindo contra-movimentos “anti-diferenciadores” e sob a forma de práticas de participação política organizadas de tal forma que há uma coincidência entre manifestações políticas da vontade e horizontes de experiência vivida. Ao que parece, não são agregados de cidadãos abstratos, mas sim coletividades da vida social que aparecem cada vez mais como atores legítimos do processo político.

Com esse princípio de organização, que tem como objetivo renovar a mediação entre a ação social e a manifestação política da vontade, simples semelhanças culturais ou econômicas, servem como pontos de cristalização de identidade coletiva e da consciência política: o regionalismo, o feminismo, as formações politicamente relevantes da cultura jovem, assim como parcelas do movimento de direitos cívicos para negros, seriam exemplos desse fenômeno.

Estes movimentos têm em comum o fato de procurarem esclarecer, ao mesmo tempo e em seu contexto imediato, ambas as questões: “quem somos” e “o que queremos”. Sua característica não é a diferenciação das funções políticas e sim sua inclusão no mundo cotidiano. A ação estratégica desses movimentos não é movida pela referência generalizadora a competências de eleitores, mas sim pela mobilização de recursos políticos em um campo de recrutamento delimitado por critérios particularistas (o jovem, a mulher, etc.). Tais movimentos não se especializam em obter ou defender o “direito de governar”, ou o “exercício do poder”, e sim conquistar posições de anti-poder político e cultural. Como reação

contra a indiferença radical da política com relação à vida social, a reivindicação da especificidade do cidadão concreto se manifesta, muitas vezes, na auto-interpretação medíocre, abandonando qualquer aspiração universalista e assumindo sem inibição, a forma de um “racismo às avessas”.

Não se trata de novas identidades, mas sim da percepção de novas identidades coletivas, que se baseiam menos em tradições particularistas e mais em intrusões do Estado e do capital dirigidas contra certos segmentos da população, isto é, no fato de tais segmentos terem sido atingidos coletivamente por essas intrusões. Não é certa forma de vida que parece estar sendo defendida pelo movimento, mas a defesa visa uma emancipação geral, pela qual se responsabilizam e lutam grupos claramente delimitados, partindo de razões altamente específicas, mas também do fato de todos estarem sendo atingidos.

Offe aduz que em sua política de ajustar a oferta de mão-de-obra às necessidades do mercado de acordo com as exigências do processo produtivo, o Estado precisa desenvolver uma infinidade de políticas sociais na área de saúde, habitação, educação, seguro-desemprego, que assegurem a permanente reciclagem da força de trabalho para a produção. Na medida em que o próprio Estado assume simultaneamente o compromisso de atender às necessidades do capital global (abafando os conflitos latentes e manifestos) e de assegurar e refazer permanentemente as bases de legitimação de seu poder através do voto e do apoio popular, o Estado capitalista moderno se emaranha em contradições cada vez mais graves, que podem vir a ameaçar a sobrevivência do próprio sistema.

A tentativa de reprimir essas contradições, mediante novas políticas sociais e programas de subvenção e apoio aos grupos insatisfeitos, somente tem perspectivas de êxito na medida em que o Estado dispõe de recursos suficientes para cobrir os enormes gastos que a política econômica e social demanda em todas as frentes.

Esta teoria crítica mostra que diante da crise do Estado capitalista e da falta de representatividade dos partidos, os cidadãos antes abstratos, aparecem cada vez mais como atores legítimos do processo político, que movidos por critérios particularistas, buscam organizar-se e servir como elo de identidade

coletiva e de consciência política, e que geram grupos alternativos (os verdes, pacifistas, ecologistas), que tendem a ocupar um espaço político crescente.

Entretanto, diante da percepção das dificuldades do Estado em atender às demandas sociais, os cidadãos abstêm-se de reivindicar e participar do processo decisório.

5.2 POS-MODERNISMO, INDIVIDUALISMO E APATIA POLÍTICA

Na análise das causas da apatia política, se faz necessária uma reflexão sobre o momento histórico contemporâneo atual, caracterizado por alguns estudiosos de pós-modernidade. A pós-modernidade se caracteriza na preeminência do interesse coletivo, na necessidade de criação de novos espaços políticos para a concretização de uma democracia participativa, uma vez que as instituições formais do Estado não atendem mais as demandas sociais. Os cidadãos excluídos, agora transformados em sujeitos concretos, passam a reivindicar políticas públicas voltadas ao atendimento de suas necessidades, rompendo com as antigas instituições vinculadas à burocracia estatal, como os partidos e os sindicatos.

Neste sentido, é de grande pertinência o enfoque sobre a política na pós-modernidade, apresentado por Abili Lázaro Castro de Lima, Mestre e Doutor em Direito, Professor da UFPR.²⁶

Citando Sérgio Paulo Rouanet, o doutor Abili Castro de Lima aduz que “enquanto a política moderna tinha como palco o Estado e visava a conquista e a manutenção do poder estatal, a política pós-moderna tem como palco a sociedade civil e visa a conquista de objetivos grupais ou segmentares. Os sujeitos da nova política não são mais os cidadãos, mas grupos, e seus fins não são mais universais, visando o interesse geral, mas micrológicos.” (...) a política não é mais a genérica, exercida pelo cidadão, mas a específica, de quem está inscrito em

²⁶ LIMA, Abili Lázaro Castro de. Uma Reflexão sobre a Política na Pós-Modernidade. Trabalho apresentado no Curso: *Pós-Modernidade em Debate: ciência, política, direito e arte*, realizado na Universidade Federal do Paraná de 11 a 15 de setembro de 2000.

campos setoriais de dominação – a dialética homem/mulher, anti-semita/judeu, etnia dominante/etnias minoritárias.

Assim como não há atores políticos universais – grandes partidos agregando um leque amplo de interesses e posições –, não há mais um poder central, localizado no Estado, mas um poder difuso, estendendo sua rede capilar por toda a sociedade civil. Política segmentar, exercida por grupos particulares, política micrológica, destinada a combater o poder instalado nos interstícios mais imperceptíveis da vida cotidiana. Estamos longe da política moderna, em que o jogo político se dava através de partidos, segundo os mecanismos da democracia representativa“.

As instituições e práticas típicas da nação-estado são correspondentemente debilitadas. Os partidos políticos cedem lugar a “novos movimentos sociais” baseados em sexo, raça, localização, sexualidade. As identidades coletivas de classe e experiência compartilhadas de trabalho dissolvem-se em formas mais pluralizadas e específicas. A idéia de uma cultura e de uma identidade nacional é atacada em nome de culturas minoritárias – as culturas de grupos étnicos, de seitas religiosas e comunidades específicas, baseadas na idade, sexo e sexualidade. O pós-modernismo destaca sociedades multiculturais e multiétnicas e promove a política da diferença. A identidade não é unitária nem essencial, mais fluída e mutável, alimentada por fontes múltiplas, assumindo formas múltiplas.

Vislumbra-se que com a globalização o espaço público está se esvanecendo na medida em que as decisões transcendem o âmbito do Estado, máxime quando definidas pelas empresas transnacionais e organismos internacionais, implicando o enfraquecimento do poder local e produzindo apatia política, uma vez que a participação política dos cidadãos cada vez mais perde significância, eis que o indivíduo sente-se distante dos centros decisórios, que se encontram fora do lugar onde vive.

Constata-se na sociedade global a existência de uma crescente exclusão social, caracterizada pela precarização das condições de trabalho e pela disseminação do desemprego crônico. Os baixos níveis salariais, a perda das garantias sociais dos cidadãos e a geração de um quadro de pobreza estrutural,

compromete a participação dos cidadãos nos âmbitos político e jurídico, eis que os cidadãos não têm garantidas condições mínimas e dignas de existência para participarem politicamente.

Conforme se depreende das reflexões acima, a apatia e o individualismo que causam efeitos nefastos na participação política, não são um problema genuinamente brasileiro ou latino-americano, mas algo que é acentuado pela globalização e pela conseqüente transnacionalização do poder, onde as grandes decisões são tomadas por empresas distantes dos problemas cotidianos da população local. Diante de um Estado em crise que não detém mais o poder central, diante da impossibilidade de autodeterminação dos grupos particulares, o cidadão se volta aos interesses egoísticos e consumeristas, e abandona as práticas de participação política, comportamento que se reflete na apatia política. Essa apatia é associada ao declínio da nação-estado e das culturas nacionais dominantes. A vida política e econômica é agora influenciada por fatos que ocorrem a nível global.

5.3 DEMOCRACIA – NADA ALÉM DE UM MÉTODO

Na busca de uma explicação sobre o baixo grau de interesse da participação popular nos atos governamentais, que se traduz num distanciamento dos meios decisórios, e que não se trata de um problema conjuntural brasileiro, nem típico da pós-modernidade, resgataremos os ensinamentos do economista austríaco Joseph Schumpeter.

Schumpeter concebia a idéia de democracia tal como é entendida em sua versão liberal e representativa, apenas como um método, um procedimento de escolha dos representantes por meio de eleições. Essa redução da democracia e da participação política a um procedimento formal atende aos interesses de certos grupos sociais, e cria a ilusão de que todos têm as mesmas oportunidades e de que as desigualdades entre as pessoas têm origem nas diferentes capacidades individuais.

Schumpeter foi o primeiro autor a discutir o conceito de democracia numa base mais real e pragmática, provocando uma verdadeira revolução na teoria

política, que serviu de ponto de partida para uma série de estudos e análises que passaram a desenvolver novas bases conceituais sobre a democracia. Essa doutrina é tão importante, a ponto de Norberto Bobbio afirmar que ela se tornou preponderante na moderna Ciência Política da Democracia.

Schumpeter contesta a teoria clássica, que segundo ele define a democracia como “ o arranque institucional para se chegar a decisões políticas que realiza o bem comum fazendo o próprio povo decidir as questões através da eleição de indivíduos que devem reunir-se para realizar a vontade desse povo.” Na célebre obra *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, diz Schumpeter: "a definição clássica de democracia supõe duas ficções incapazes de resistir a uma análise realista", de que a democracia constituiria um arranjo institucional capaz de permitir que os indivíduos alcancem um acordo acerca do significado do bem comum como também pressuporia a universalidade da racionalidade dos indivíduos.²⁷

Essa definição consagrada ao longo dos séculos, como a doutrina clássica da democracia, segundo Schumpeter, atribui à democracia significado inequívoco e absolutamente satisfatório, exceto por um único inconveniente: o de como a levar a efeito.

Schumpeter parte da premissa de que não existe algo que defina o bem comum, como algo única e perfeitamente determinado, sobre o qual todas as pessoas concordam por meio de argumentos racionais. Sua inexistência decorre não do fato de algumas pessoas desejarem coisas diferentes do interesse geral, mas do simples motivo de que, para diferentes indivíduos e grupos, o bem comum está fadado a significar diferentes coisas. E mesmo que um bem comum suficientemente definido se mostrasse aceitável para todos, isso não implicaria respostas definidas para as questões isoladas.

Mesmo se considerando que o processo democrático pudesse trabalhar com uma racionalidade ideal, não se seguiria, necessariamente, que as decisões políticas produzidas por esse processo representassem qualquer coisa que se pudesse chamar, convincentemente, de vontade do povo. Sempre que as

²⁷ SCHUMPETER, Joseph A., 1984 [1942]. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Editora Zahar, p. 313.

vontades dos indivíduos estão muito divididas, é muito provável que as decisões políticas produzidas não se conformem ao que o povo realmente deseja.²⁸

Para que a vontade dos cidadãos fosse um “fator político merecedor de respeito”, afirma Schumpeter, seria necessário que todos soubessem precisamente o que desejam. Entretanto, isso não ocorre, porque a vontade, os desejos e as opiniões dos indivíduos compõem, na maioria das vezes, “um feixe indeterminado de impulsos vagos que envolvidos em torno de palavras de ordem ou de impressões equivocadas”. Existem várias evidências contra a racionalidade do comportamento do eleitor, ou seja, contra a hipótese de que a conduta do eleitor seja resultado de uma vontade independente, baseada na observação e na interpretação objetiva dos fatos e na capacidade de tirar, rápida e prontamente, conclusões racionais.

Além disso, segundo Schumpeter, o senso de realidade do indivíduo diminui a medida que os problemas se distanciam daqueles pessoas mais próximas. Assim, o cidadão comum, no campo da política, argumenta e analisa de forma “infantil e primitiva”, dedicando “menos esforço disciplinado num problema político do que num jogo de bridge”, e portanto, “tenderá a ceder a preconceitos e impulsos extra racionais ou irracionais”²⁹. Sendo assim, conclui Schumpeter, a vontade do povo não é o motor do processo político, senão o seu produto.

Para Schumpeter, a democracia caracteriza-se muito mais pela concorrência organizada pelo voto do que pela soberania do povo, ou sufrágio universal, como afirma a teoria clássica. A Democracia é um método político, ou seja, um certo tipo de arranjo institucional para se alcançarem decisões políticas – legislativas e administrativas, e portanto não pode ser um fim em si mesma, não importando as decisões que produza sob condições históricas dadas.

Uma das hipóteses que sustenta a democracia é a de que todo cidadão pode decidir a respeito de tudo. Ocorre, entretanto, que além das objeções feitas por Schumpeter, os problemas políticos de uma economia que não é mais familiar nem apenas de mercado, mas uma economia cada vez mais complexa, regulada e planificada, tornam-se cada vez mais complicados.

²⁸ Idem, Schumpeter, 314-318.

²⁹ Idem, Schumpeter, 327.

A luta contra a inflação, a geração de empregos, a melhoria da distribuição da renda, por exemplo, são questões de tal grau de complexidade que, para enfrentá-la, se exige competência técnica num nível muito superior ao senso comum do cidadão.

Dentro dessa concepção, os regimes políticos democráticos são aqueles que seguem os procedimentos eleitorais e garantem certas liberdades e igualdades formais, para que os “eleitores-clientes” possam escolher no mercado eleitoral a proposta mais adequada às suas preferências racionais, nada além disso.

Ainda que passível de críticas, esta teoria que reduz a democracia a participação no processo eleitoral traz à tona as dificuldades práticas para a implantação de uma democracia participativa, como processo legitimador da vontade popular. Discursos entusiasmados clamam pela superação dialética da democracia representativa e sua substituição por uma democracia participativa, que enseje a participação direta dos cidadãos na tomada das decisões políticas, porém sem mostrar os meios concretos de como se levar a efeito tal mudança.

5.4 É POSSÍVEL A SUPERAÇÃO DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA?

Norberto Bobbio, assim como Schumpeter afirma que ninguém tem condições de definir precisamente o interesse comum ou coletivo, a não ser confundido interesses de grupo ou particulares com o interesse de todos. Bobbio, entende a democracia como um conjunto de regras para a formação de maiorias, onde prevalece o peso igual dos votos e a ausência de distinções econômicas, sociais, religiosas e étnicas na formação do eleitorado. Para Bobbio, a democracia é nutrida pela continua troca entre produtores e consumidores de consensos, ou entre produtores de poder.

Bobbio sintetiza também a idéia de Schumpeter dos anos 50, “que a permanência das oligarquias, ou das elites no poder esteja em contraste com os ideais democráticos é algo fora de discussão. Afirma Norberto Bobbio que “ as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por

pessoas eleitas para esta finalidade”. Portanto a questão da soberania do eleitor, tal como a do consumidor, é reduzida. Além do fato de que a sua vontade pode ser manufaturada, em maior ou menor grau, pelo marketing político, o eleitor é forçado a escolher entre os candidatos e alternativas propostas pelas oligarquias políticas.

Entretanto, isso não significa que a soberania do eleitor seja nula ou politicamente desprezível. Ocorre que o eleitor pode escolher; o seu poder só ficara reduzido praticamente a zero se lhe oferecessem no mercado político uma lista única de candidatos e propostas.

Afirma Norberto Bobbio, em *O Futuro da Democracia*, que o papel dos eleitores será na essência “vigiar constantemente os humores da clientela, de cuja maior ou menor apoio dependem. E questiona: Quanto são os indivíduos que dominam os problemas econômicos de um grande Estado e estão à altura de propor soluções corretas, uma vez colocados certos objetos; ou pior ainda, de indicar os objetivos que devem ser alcançados a partir de certos recursos ? E no, entanto, a democracia sustenta-se sobre a idéia limite de que todos possam decidir tudo”.³⁰

Bobbio acentua a evolução da sociedade e a importância do surgimento de competências técnicas. De acordo com o autor, “à medida que as sociedades passaram de uma economia familiar para uma economia de mercado, de uma economia de mercado para uma economia protegida, regulada e planificada, aumentaram os problemas políticos que requerem competências técnicas. Os problemas técnicos exigem, por sua vez especialistas. Tecnocracia e democracia são antitéticas: se o protagonista da sociedade industrial é o especialista, impossível que venha a ser o cidadão comum.”

Ou seja, Bobbio compreende que a partir do momento que o cidadão optou por fazer parte da sociedade de consumo de massa e do Estado de bem-estar social, está abrindo mão do controle sobre as atividades políticas e econômicas por ele exercidos em favor de burocracias privadas e públicas.

³⁰ BOBBIO, Norberto, 1987. *O Futuro da Democracia - Uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Preocupa-se Bobbio com uma democracia direta que viesse a exigir dos cidadãos a sua "participação em todas as decisões a eles pertinentes". Temia que se configurasse, senão o "homem total", de Marx, o "cidadão total" de Rousseau: "a outra face igualmente ameaçadora do Estado total".

Segundo Bobbio, os partidários da democracia direta, conforme a "tradição do pensamento socialista", a colocam em oposição à democracia representativa, "considerada como a ideologia própria da burguesia mais avançada, como a ideologia 'burguesa' da democracia. A democracia direta, assim concebida, tem como característica o mandato imperativo e a representação de interesses. Na verdade, Bobbio considera esse gênero de democracia "anfíbio", sendo que a democracia direta, no sentido próprio da palavra, seria apenas a "assembléia dos cidadãos deliberantes sem intermediários e o referendium".

Segundo este raciocínio, o único *modus operandi* da democracia direta - a ser moderadamente utilizado - é o plebiscito, face à inexecutabilidade de assembléias como a acima referida. Razão pela qual, para Bobbio, só restaria como espaço para aprimoramento democrático, via práticas participacionistas, a esfera das relações sociais, onde o protagonista não é o cidadão, mas sim "o indivíduo "...considerado na variedade de seus status e de seus papéis específicos, por exemplo o de empresário, de trabalhador, de cônjuge, de professor, de estudante, até mesmo de pais de estudante..."

Conclui então Bobbio que o processo de democratização consiste, não na passagem da democracia representativa para a direta, mas na ocupação, pelas formas ainda tradicionais da democracia, como é a representativa, de espaços até agora dominados por organizações de tipo hierárquico e burocrático. "Tudo pode ser resumido na seguinte fórmula: da democratização do Estado à democratização da sociedade".

Conforme podemos observar, Schumpeter e Bobbio desmistificaram a idéia de que de que o governo representa a vontade popular. Segundo eles, o indivíduo, por não ter conhecimentos técnicos sobre política e economia, abdica do seu controle em favor da burocracia pública.

Com este tratado teórico sobre democracia, pretendeu-se obter uma resposta às dificuldades na implementação de mecanismos efetivos de

participação popular nas políticas públicas. Privilegiou-se pontos de vista de autores como Schumpeter e Bobbio, porque compartilham do mesmo ceticismo em relação à possibilidade de uma efetiva participação popular nas decisões políticas.

As idéias de Schumpeter e Bobbio contradizem a concepção apresentada por Rousseau, que privilegiou o aspecto decisório no interior do processo deliberativo ao tratar do processo de formação da vontade geral. Para Rousseau, por exemplo, quando uma lei é proposta na assembléia popular, o que é perguntado aos representantes não é tanto se eles aprovam ou rejeitam a proposição, mas sim se ela está de acordo com a vontade geral, que também é a deles. Toda pessoa ao votar dá a sua opinião a respeito dessa questão e a vontade geral é então deduzida da contagem dos votos.

Ao identificar o processo de constituição da vontade geral com o processo de aferição da vontade da maioria, Rousseau concebe a democracia com base em dois elementos: a decisão como o elemento central do processo deliberativo e a idéia de que, uma vez aferida a vontade da maioria, a posição perdedora nada mais representa senão um erro. Essa posição, hegemônica por quase 200 anos, apenas recentemente começou a ceder lugar a uma concepção alternativa, que utiliza o termo deliberação como sinônimo de um processo de discussão e avaliação.

5.5 DESAFIO DO ESTADO MODERNO – COMO TRABALHAR COM A RAZÃO ARGUMENTATIVA E COM O CONSENSO

Na visão de Habermas, a reforma democrática do Estado pressupõe a existência de cidadãos e sujeitos capazes de utilizar as regras e recursos existentes de modo reflexivo, de processos políticos que contemplem oportunidades de desenvolvimento das capacidades argumentativas dos cidadãos na definição da vontade coletiva e na elaboração institucional de espaços abertos à participação. Ou seja, os cidadãos devem ser sujeitos capazes de produzir a normatividade em que vivem. O Estado passa a ser a instância de organização e de legitimação. Trata-se, de um modelo de democracia deliberativa e cognitiva.

A participação deve ser considerada na perspectiva de processos de tomada de decisão para a formulação de políticas públicas : neste caso, o mundo das instituições políticas se abre àqueles atores da sociedade civil com o objetivo de compartilhar a responsabilidade da decisão política, obtida pelo consenso.

Jürgen Habermas foi o principal teórico a romper com o decisionismo e trabalhar com a idéia de argumentação na análise da política. Habermas mostra que o processo histórico que ocasionou a ascensão da burguesia permitiu o estabelecimento de uma nova forma de relação com o poder. Para ele o conceito de esfera pública é: "um fenômeno social elementar, do mesmo modo que a ação, o ator, o grupo ou a coletividade; porém, ele não é arrolado entre os conceitos tradicionais elaborados para descrever a ordem social. A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões *públicas* enfeixadas em temas específicos".³¹

Há uma ruptura com o método decisional, no sentido que existe uma dimensão argumentativa no interior da relação Estado-sociedade que está além do processo de constituição da vontade geral. Essa formulação faz com que a opinião dos indivíduos, no decorrer desse processo argumentativo, não se possa reduzir à vontade da maioria, ou à representatividade de um só indivíduo. É, antes, preciso que esse indivíduo expresse as suas opiniões em um processo de debate e argumentação. O processo político, dessa forma, é um fim em si mesmo, o supremo bem para aqueles que dele participam.³²

Para essa teoria, portanto, a aferição de vontade importa menos do que uma discussão racional entre indivíduos iguais fazendo uso de suas razões. A teoria deliberativa pressupõe uma modificação no conceito de preferência. Mais uma vez, diferentemente do elitismo democrático, com sua concepção de preferências dadas e aferidas no processo eleitoral, Habermas sustenta que a política da deliberação deve ser concebida como uma síndrome que depende de

³¹ HABERMAS, J. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. V. 2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, p.92. 1997.

³² Idem, Habermas, p.47.

uma rede de processos de barganha regulados de modo justo e de várias formas de argumentação.

De acordo com HABERMAS, a esfera pública é um espaço no qual indivíduos – mulheres, trabalhadores, minorias raciais, etc. – devem participar de maneira ampla. Na sua obra “Teoria da ação comunicativa” ele indica que estas relações puramente humanas ocorrem por meio da linguagem. O uso comum da linguagem permite a cada interlocutor se posicionar na esfera pública de maneira a cooperar suas pretensões interpretativas do mundo objetivo, subjetivo e social.

Segundo Habermas, o mundo objetivo é derivado de atos de fala, ou seja, aqueles com pretensão de verdade. O mundo subjetivo é proveniente de atos de fala expressivos, ou seja, aqueles com pretensão de sinceridade. Finalmente, o mundo social ou intersubjetivo advém de atos de fala regulativos, ou seja, aqueles com pretensão normativa. Verdade, justiça e sinceridade são reivindicações valorativas que existirão sempre de forma universal e necessária em todo ato de fala, apesar de o emissor privilegiar uma ou outra.

Para Habermas, nos limites da esfera pública, os atores podem adquirir apenas influência, mas não podem adquirir poder político: “A influência pública é transformada em poder administrativo somente depois que ela passa pelos filtros dos procedimentos institucionalizados da formação democrática da opinião e da vontade política e se transforma, por meio dos debates parlamentares, em uma forma legítima de legislação”.³³

A formulação habermasiana exclui, assim, a possibilidade de arranjos deliberativos no nível público porque sua forma não supõe nada mais que a influência em relação ao sistema político. Segundo Habermas, a opinião pública é informal e deve manter-se informal, deixando de apresentar um formato institucional à denominada democracia deliberativa.

As reflexões sobre a razão comunicativa partem de uma premissa ideal e abstrata de que todos têm iguais condições de argumentação, o que não é possível nem mesmo naqueles países onde a sociedade civil é cultural e politicamente mais desenvolvida.

³³ Idem, Habermas, p.93.

Nas palavras de Antonio Carlos Wolkmer, o que acontece é que na “comunidade de comunicação real”, hegemônica e central, o “outro” (o sujeito espoliado do mundo periférico) que deveria ser a condição fundante, na verdade, é ignorado, silenciado e excluído, porque não é livre nem competente para participar da consensualidade discursiva e do jogo lingüístico discursivo.³⁴

Embora Habermas deposite grande importância na formação do consenso obtida da argumentação dos atores que se situam nos limites da esfera pública, não apresenta nenhuma forma prática de como levar esse consenso para a esfera política. Destarte, não apresenta uma mudança na forma efetiva de tomada de decisões, que continuam sendo tomadas por pessoas eleitas para esta finalidade, o que reduz a soberania do cidadão, que assim não é incentivado a participar das decisões políticas.

6. CAMINHOS PARA UMA MAIOR EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

O referendo, o plebiscito e a iniciativa popular, mecanismos institucionais já previstos na Constituição Federal para o exercício da democracia direta ou participativa, que raramente são utilizados, poderiam servir como instrumentos para o controle da má atuação dos Poderes Executivo e Legislativo.

O plebiscito é o primeiro instrumento de democracia participativa posto à disposição do povo e consiste no mecanismo de decisão para que seja escolhida a solução adequada para determinada questão de relevância social. O referendo importa na participação do povo mediante voto, com o fim específico de confirmar ou não, um ato governamental. A iniciativa popular consiste no desencadeamento do processo legiferante pelo povo, mediante proposição de determinado projeto de lei por determinado número de eleitores.

Os Conselhos não devem restringir-se à participação meramente informativa ou consultiva, mas devem possuir, também, atribuições executivas e deliberativas. Deve ser garantida que a composição dos conselhos seja paritária,

³⁴ WOLKMER, Antonio Carlos, PLURALISMO JURÍDICO, Fundamentos de uma nova cultura no Direito, 2ª ed., Rio de Janeiro, Editora Alfa Ômega, 1997.

sem que o governo tenha direito ao voto de Minerva ou ao poder de homologação. A autonomia dos conselhos deve ser tal que este instituto promova a efetivação da soberania popular por meio da participação direta. Não há interesse em se participar de um conselho que seja mero legitimador das decisões impostas pelos governantes.

A participação decisória defere uma parcela do poder decisório do Estado ao administrado, atribuindo-lhe também uma fração de responsabilidade nos resultados da decisão administrativa. A participação resolutiva e a participação fiscalizadora implicam intervenção no curso da atividade pública, ao interferir diretamente no *modus operandi* da Administração Pública. A participação executiva relaciona-se com a gestão das políticas públicas elaboradas. A efetiva participação cidadã depende da capacidade de a sociedade fortalecer a comunidade cívica e se vincula à igualdade, ao pluralismo político e à solidariedade.

O Estado deve promover um incremento da transparência, que se constitui num dos pilares do Estado Democrático de Direito. A transparência se constitui na exigência de publicação e divulgação de todos os atos de gestão, na forma legal determinada, no sentido de que a sociedade possa verificar, acompanhar e fiscalizar a regularidade dos atos governamentais.

Na opinião de Wallace Paiva Martins Junior, “a participação popular na gestão e no controle da Administração Pública é um dos princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito e dado essencial distintivo entre o Estado de Direito Democrático e o Estado de Direito Social, pela diminuição da distância entre sociedade e Estado. Sua formulação repousa sobre uma verdadeira ideologia de participação do administrado nas funções administrativas para a legitimidade dos atos da Administração Pública. Uma Administração Pública eficaz, democrática e com participação é exigência natural do Estado de Direito.”³⁵

Segundo Wallace Paiva Martins Júnior, ancorada nessas premissas fundamentais, formula-se a existência de um princípio da transparência administrativa, materializado pelos instrumentos da publicidade, da motivação e da

³⁵ MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva, “Transparência Administrativa - Publicidade, motivação e participação popular”. São Paulo: Editora Saraiva, 2004, p. 7.

participação do administrado na gestão administrativa e na tomada de decisões por meio de vários intitutos: audiências públicas, consultas públicas, plebiscitos e referendos administrativos, publicações, direitos de acesso, informação, motivação e processo administrativo³⁶.

Para a efetividade dos mecanismos de participação popular, deve se proceder a uma ampla democratização nas decisões de alocação de recursos, com a descentralização na tomada de decisão do governo e a redução da burocracia que afeta a vida dos cidadãos diariamente e os afasta das decisões governamentais, principalmente nos investimentos de vulto.

É dever do Estado expor as políticas públicas estabelecidas para o atendimento do interesse público, dando ciência sobre a estrutura e as funções de governo, sobre a situação das contas públicas e as respectivas prestações de contas, bem como, sobre os orçamentos e o planejamento das ações públicas.

Nas palavras de Bobbio " o caráter público é a regra, o segredo é a exceção, e mesmo assim é uma exceção que não deve fazer a regra valer menos, já que o segredo é justificável apenas se limitado no tempo, não diferindo neste aspecto de todas as medidas de exceção". A democracia do Estado contemporâneo vem reforçar essa regra de democracia representativa. A representação só é viável quando visível: está associada ao caráter público do poder. ³⁷

A transparência da ação governamental deve ser um fator motivador, para que as autoridades públicas desenvolvam um comportamento de responsabilidade dos atos de gestão, que resultarão em políticas públicas comprometidas com as demandas populares, voltadas aos interesses coletivos. A transparência e a participação popular viabilizam o controle social, possibilitando ao cidadão, acompanhar e fiscalizar a regularidade dos atos governamentais.

BLÊNIO SEVERO PEIXE assevera que a transparência se impõe como fundamental para substituir controles burocráticos, por controles sociais. Se a Administração Pública se torna acessível, faz-se necessário dar maior publicidade as suas ações, para poder controlar o bom uso dos recursos utilizados, dando

³⁶ Idem.

³⁷ BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia, uma defesa das regras do jogo. RJ : Paz e Terra, 1986, p.86.

mais legitimidade à ação estatal. A *accountability* requer o acesso do cidadão à informação e à documentação relativas aos atos públicos, as formas pelas quais seus governantes estão decidindo em seu nome, ou gastando o dinheiro que lhes foi entregue sob forma de tributos. A qualidade da democracia praticada na sociedade depende o grau de transparência das ações governamentais.³⁸

Os organismos de controle oficial, na figura da Controladoria Geral da União, do Tribunal de Contas da União e dos Estados, e o Ministério Público nas suas funções controladoras devem garantir que haja transparência nos atos governamentais, e estimular a participação popular, tornando o controle social um aliado na sua função fiscalizadora.

Um caminho possível é a realização de investimentos na capacitação de cidadãos comprometidos com o controle dos gastos públicos, institucionalizando-se programas de formação de agentes, conselheiros e lideranças municipais, que em sua maior parte, não dispõem de conhecimentos técnicos e jurídicos para lidar com a burocracia do Estado.

A participação é um processo educativo onde se aprende a construir argumentos, formular propostas, defender seus pontos de vista, apresentar denúncias, participar de debates e trabalhar com o consenso, ou seja, um verdadeiro exercício de cidadania, que produz solidariedade em prol do bem comum e combate às injustiças sociais.

Urge investimentos na educação para a cidadania, para a ética na política, na promoção do conhecimento dos cidadãos sobre a utilização dos conselhos de controle social. Aproveitando-se os debates sobre a inclusão obrigatória no currículo escolar do ensino médio, de disciplinas como sociologia e filosofia, é fundamental que se dissemine nas escolas a ênfase nas formas de participação.

Diante das desigualdades sociais, é necessária a superação das formas de dominação e de uma cultura política baseada na tutela, no clientelismo e no patrimonialismo, que mantêm os excluídos dependentes de fórmulas tradicionais da vida política brasileira.

³⁸ PEIXE, Blênio César Severo. *Finanças Públicas: controladoria governamental*. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2002, p. 149.

É necessária uma mudança político-cultural, com ênfase nos valores democráticos da cidadania, onde o cidadão tenha plena consciência de seus direitos e deveres, fortalecendo a democracia participativa, sem submissão às políticas assistencialistas, que geram cada vez mais dependência e paternalismo. Os cidadãos devem utilizar-se dos mecanismos existentes para influenciar nas decisões que envolvam políticas públicas, realizando um controle social efetivo sobre a regularidade dos atos praticados pelas autoridades administrativas.

Somente com o fortalecimento desses aspectos culturais, fundados em fatores de essência democrática, com desenvolvimento de uma consciência popular, poderá o cidadão, na defesa de seus direitos, exigir transparência dos atos governamentais e participar com poder de influência nas políticas públicas.

Deve haver o fortalecimento de ampla transparência no funcionamento dos partidos políticos e nos processos decisórios, e se manter canais de comunicação abertos para a participação, informando-se sobre a aplicação destes instrumentos. A lei de municipalização da concessão de Rádios Comunitárias pode ser uma oportunidade de usá-las como mais um instrumento da democracia.

O caminho da democracia participativa (plebiscito, referendo, iniciativa popular) ainda é pouco utilizado como mecanismos de expressão das vontades populares, conforme denunciam a CNBB e a OAB, que cobram medidas legislativas de modo a torná-los mais efetivos. A participação popular implica o fortalecimento de práticas políticas, e de constituição de direitos que transcendem os processos eleitorais, e seus contraditórios reflexos sobre a cidadania.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora tenha a Constituição de 1988 delineado mecanismos para a participação popular, o controle social da esfera pública não-estatal é incipiente, e não atende as modernas demandas da sociedade. Não obstante a evolução dos mecanismos democráticos pós-constituição, ainda há um traço cultural e comportamental que contribui para enfraquecer o controle social e a participação popular, que tem raízes históricas. Na evolução política do Estado brasileiro, observa-se períodos alternados de autoritarismo e populismo, que geram um

distanciamento entre o governo e a sociedade civil, pois tendem a dispensar as instituições civis.

Concordamos com Jair Lima Santos³⁹, para quem a participação ativa e consciente dos cidadãos ainda é uma utopia, como tem sido evidenciado em experiências ocorridas nos programas sociais na área de educação (FUNDEF e o PNAE), e de saúde (SUS), para os quais são destinados recursos financeiros transferidos pela União.

A ineficácia da participação popular não é só um problema de deficiência de instrumental jurídico. De acordo com as reflexões de Schumpeter, há uma tendência natural do cidadão comum ser refratário às práticas políticas.

Porém, não é difícil entender porque o cidadão não atende ao convite para participar, quando o meio tradicional de fazer política no Brasil, é o clientelismo, a corrupção e a apropriação privada da coisa pública, ou seja, um exemplo de negação de qualquer processo participativo, que rouba o poder de decisão do povo. Quem tem interesse em participar de um Estado, que serve para que grupos dominantes se apropriem dos recursos públicos e do poder, para defender interesses privados?

Ademais, está arraigada na concepção de muitos governantes, a idéia de uma democracia meramente representativa, reduzida a um simples método. Esta visão reducionista entende que a participação do cidadão na política se consolida no momento do processo eleitoral. A participação social na execução das políticas públicas ainda é vista como complicador na tomada de decisões, seja por questões de logística, ou pela dificuldade em se trabalhar com o consenso

O atual modelo de Estado voltado ao atendimento das demandas capitalistas não prioriza uma engenharia institucional legítima que garanta espaços participativos transparentes e pluralistas, em busca de equidade e justiça social. Fiel ao modelo neoliberal, o modelo de Estado capitalista tem voltado seus recursos limitados para o atendimento aos lobbies capitalistas, nacionais e

³⁹ SANTOS, Jair Lima. Tribunal de Contas da União & Controles Estatal e social da administração Pública. Curitiba: Juruá, 2003, p. 114-115.

internacionais, que pressionam os governantes a investirem em obras de infraestrutura industrial segundo interesses de uma classe privilegiada.

Entretanto, é indispensável a participação do cidadão na composição dos conselhos sociais, como instrumento de denúncia de irregularidades e de abuso de poder. Nos conselhos pode a comunidade identificar e expressar quais são seus reais interesses, e quais as políticas identificadoras do bem comum, através da prestação de serviços públicos. Os conselhos não são espaços únicos nem exclusivos, mas importantes e estratégicos para serem ocupados pela sociedade civil organizada e comprometida efetivamente com o controle social.

Outro fator que deve estar associado ao controle social, é o acesso às informações. Toda informação tem de ser pública. A sonegação de informações é também uma forma de desqualificar a ação política. O sistema descentralizado e participativo é um instituto de gestão de políticas públicas voltado para a democratização do Estado e da sociedade civil, que pode resultar em mudanças culturais e políticas rumo a uma efetiva implementação do controle social.

Os desafios para ampliar a participação estão vinculados à predisposição dos governos em criar espaços públicos e plurais de articulação e participação, nos quais os conflitos se tornam visíveis e as diferenças se confrontam, criando-se assim uma base constitutiva da legitimidade dos diversos interesses em jogo. Essa utopia nos remete à necessidade de uma engenharia institucional legítima, que garanta espaços participativos transparentes e pluralistas, numa perspectiva de busca de equidade e justiça social, configurada pela articulação entre complexidade administrativa e a democracia.

A consolidação de espaços públicos democráticos e a afirmação de uma nova cultura de direitos fortalecem a capacidade de crítica, e de interveniência dos cidadãos excluídos, mediante um processo pedagógico, com capacidade de multiplicação e aproveitamento do potencial dos cidadãos no processo decisório. Conscientes de seus direitos e organizados, os cidadãos adquirem força e autonomia para pleitear atendimento de seus interesses, assim como para exercer o controle e vigilância sobre os atos governamentais.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia, uma defesa das regras do jogo. RJ : Paz e Terra, 1986.

CAMARGO E GOMES, Manoel Eduardo Alves. Participação Popular no Controle Ambiental. Revista de Informação Legislativa. Senado Federal-Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas, a.26, n.104, out/dez 1989.

CAMPOS, Ana Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la?, revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, FGV, 24, fev./abr./1990

GENRO, Tasso. Reforma do Estado e democratização do poder local. In: VILLAS BOAS, R. & TELLES, V. S. (orgs.). *Poder Local, participação popular e construção da cidadania*. Revista do Fórum Nacional de Participação Popular, ano 1, no. 1, 1995.

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos Gestores e participação sociopolítica*. São Paulo, Cortez, Coleção questões da nossa época; v.84, 2001.

GONÇALVES, Vania Mara Nascimento. Estado, sociedade civil e princípio da subsidiariedade na era da globalização. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

HABERMAS, J. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. V. 2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997 .

JACINTO, Jussara Maria Moreno. A participação popular e o processo orçamentário. São Paulo, Editora de Direito Ltda, 2000.

LIMA, Abili Lázaro Castro de. Uma Reflexão sobre a Política na Pós-Modernidade. Trabalho apresentado no Curso: *Pós-Modernidade em Debate: ciência, política, direito e arte*, realizado na Universidade Federal do Paraná de 11 a 15 de setembro de 2000.

LYRA, Rubens Pinto. Conselhos de Direitos Humanos. In: LYRA, Rubens Pinto. (Org.) A nova esfera pública da cidadania. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 1996, Parte I.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva, "Transparência Administrativa - Publicidade, motivação e participação popular". São Paulo: Editora Saraiva, 2004.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. *Direito da Participação Política*. Rio de Janeiro, Renovar, 1992.

OFFE, Claus. Problemas Estruturais do Estado Capitalista. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984

ONG Ação Educativa, Jovens brasileiros, participações e políticas. Internet Disponível em <nsae.acaoeducativa.org.br>, Acesso em 25.03.2006.

PEIXE, Blênio César Severo. *Finanças Públicas: controladoria governamental*. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2002.

PIETRO, Maria Silvia Zanella Di. "A participação popular na administração pública". RDP, 1993.

PNUD (2004): *Democracia en América Latina*: Disponível em <<http://www.pnud.org.br>> Acesso em 18.03.2006.

SANTOS, Jair Lima. Tribunal de Contas da União & Controles Estatal e social da administração Pública. Curitiba: Juruá, 2003.

SCHUMPETER, Joseph A., *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1984 [1942].

SILVA, Francisco Carlos da Cruz. Controle Social: Reformando a Administração para a Sociedade. Brasília: UNACON, 2002, vol. I.

WOLFE, M. As múltiplas facetas da participação *Pensamento Iberoamericano*, RJ, v. 19, ICI-CEPAL, 1991.

WOLKMER, Antonio Carlos, PLURALISMO JURÍDICO, Fundamentos de uma nova cultura no Direito, 2ª ed., Rio de Janeiro, Editora Alfa Ômega, 1997.